

Министерство образования и науки РФ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

**ЭКОНОМИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРОВ**  
**Сборник учебно-методических материалов**  
для направления подготовки 38.03.04 – Государственное и муниципальное управление

Благовещенск, 2017

Печатается по решению  
Редакционно-издательского совета  
Экономического факультета  
Амурского государственного  
Университета

Составитель: Праскова Ю.А.

Экономика государственного и муниципальных секторов: сборник учебно-методических материалов для направления подготовки 38.03.04 – Государственное и муниципальное управление. – Благовещенск: Амурский гос. ун-т, 2017.

©Амурский государственный университет, 2017  
© Кафедра экономической теории и государственного управления 2017  
© Праскова Ю.А., составление

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	4
1. Краткое содержание лекций .....	7
2. Методические рекомендации к практическим занятиям.....	24
3. Методические указания для самостоятельной работы.....	25

## **ВВЕДЕНИЕ**

### **1. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ОСВОЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ**

**Цель дисциплины:** раскрыть содержание эффективного управления экономикой государственного и муниципального секторов; дать студентам комплексное представление о причинах, формах, механизмах и последствиях участия государства в экономических процессах в условиях доминирования рыночных отношений.

**Задачи дисциплины:**

- уяснение внутренней логики взаимосвязи государственного, муниципального и частного секторов экономики;
- усвоение общих проблем и закономерностей развития государственного и муниципального секторов;
- выявление проблем и трудностей государственного регулирования экономики через анализ изъянов («провалов») государства и их сопоставление с изъянами («провалами») рынка;
- приобщение студентов к трактовке экономической политики России в настоящее время.

### **2. МЕСТО ДИСЦИПЛИНЫ В СТРУКТУРЕ ОП ВО**

Дисциплина входит в базовую часть дисциплин по выбору ФГОС ВО. Для успешного освоения данной дисциплины необходимы знания курсов таких дисциплин, как: «Экономическая теория», "Спецглавы микроэкономики", "Спецглавы макроэкономики". В свою очередь, она закладывает базовые понятия и основы для изучения ряда профессиональных дисциплин, таких как «Государственное регулирование экономики», «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока», «Основы государственного и муниципального управления» и др.

### **3. КОМПЕТЕНЦИИ ОБУЧАЮЩЕГОСЯ, ФОРМИРУЕМЫЕ В РЕЗУЛЬТАТЕ ОСВОЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ**

В процессе освоения данной дисциплины студент формирует и демонстрирует следующие компетенции:

- владением навыками составления бюджетной и финансовой отчетности, распределения ресурсов с учетом последствий влияния различных методов и способов на результаты деятельности организации (ОПК-5);
- умением применять основные экономические методы для управления государственным и муниципальным имуществом, принятия управленческих решений по бюджетированию и структуре государственных (муниципальных) активов (ПК-3).

В результате освоения дисциплины обучающийся должен демонстрировать следующие результаты образования:

- 1) знать: структуру, масштабы и тенденции развития общественного сектора экономики, в том числе государственного и муниципального секторов; основы теории эффективного государства и особенности его функционирования в современной экономике России; теоретическое обоснование необходимости государственного вмешательства в процессы формирования доходов с позиций эффективности и справедливости; концептуальные основы общественного благосостояния и подходов к реализации социальной политики (ОПК-5); особенности спроса и предложения общественных благ, возможности государства по финансированию и организации их производства в государственном, муниципальном или добровольно-общественном секторах; особенности принятия общественного решения в отношении использования ресурсов для производства общественных благ (теорию общественного выбора); роль различных институциональных структур государственного и муниципального секторов как хозяйствующих субъектов смешанной экономики (ПК-3);

2) уметь: формулировать и анализировать доводы за и против экономической роли государства в смешанной экономике, того или иного направления государственного вмешательства в экономику современной России (ОПК-5); обосновывать закономерности деятельности общественного сектора экономики и параметры его эффективности с учетом институциональных изъянов рынка и государства; использовать понимание закономерностей и теоретических положений для анализа современной экономики и решения экономических задач; находить и использовать источники экономической информации для выполнения полученного задания; представлять результаты аналитической работы в виде выступления, информационного обзора или доклада (ПК-3);

3) владеть: навыками составления бюджетной и финансовой отчетности, распределения ресурсов с учетом последствий влияния различных методов и способов на результаты деятельности организации (ОПК-5); умением применять основные экономические методы для управления государственным и муниципальным имуществом, принятия управленческих решений по бюджетированию и структуре государственных (муниципальных) активов.

#### 4. МАТРИЦА КОМПЕТЕНЦИЙ УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

Разделы дисциплины	Компетенции	
	ОПК-5	ПК-3
1. Введение в дисциплину	+	
2. Общественный выбор как нерыночное принятие решений	+	
3. Ресурсы государственного сектора	+	+
4. Государство и распределение доходов: справедливость и эффективность		+
5. Финансы государственного сектора	+	+
6. Ресурсы муниципального сектора	+	+
7. Основы производства и коммерческой деятельности в муниципальном секторе		+
8. Особенности экономики различных отраслей в муниципальном секторе	+	+
9. Финансирование и производство в государственном и муниципальном секторах	+	+

#### 5. СТРУКТУРА ДИСЦИПЛИНЫ

Общая трудоемкость дисциплины составляет 5 зачетных единиц, 180 академических часов.

№ п/п	Темы дисциплины	Семестр	Неделя семестра	Виды контактной работы, включая самостоятельную работу студентов и трудоемкость (в академических часах)			Формы текущего контроля успеваемости (по темам) Форма промежуточной аттестации (по семестрам)
				Лекции	ПЗ	Самост. раб.	
1	Введение в дисциплину	7	1	2	2	4	Доклады, опрос,

№ п/п	Темы дисциплины	Семестр	Неделя семестра	Виды контактной работы, включая самостоятельную работу студентов и трудоемкость (в академических часах)			Формы текущего контроля успеваемости (по темам) Форма промежуточной аттестации (по семестрам)
				Лекции	ПЗ	Самост. раб.	
							проверка конспектов
2	Общественный выбор как нерыночное принятие решений	7	2-3	4	4	8	Доклады, опрос, проверка конспектов
3	Ресурсы государственного сектора	7	4-5	4	4	8	Доклады, опрос, проверка конспектов
4	Государство и распределение доходов: справедливость и эффективность	7	6-8	6	6	12	Доклады, опрос, проверка конспектов
5	Финансы государственного сектора	7	9-10	4	4	8	Доклады, опрос, проверка конспектов
6	Ресурсы муниципального сектора	7	11-12	4	4	8	Доклады, опрос, проверка конспектов
7	Основы производства и коммерческой деятельности в муниципальном секторе	7	13-14	4	4	8	Доклады, опрос, проверка конспектов
8	Особенности экономики различных отраслей в муниципальном секторе	7	15-16	4	4	8	
9	Финансирование и производство в государственном и муниципальном секторах	7	17-18	4	4	8	
ИТОГО				36	36	72	Экзамен

## 6. СОДЕРЖАНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

### 6.1 Лекции

№ п/п	Наименование темы	Содержание темы
1	Введение в дисциплину	Структура национальной экономики. Три сектора национальной экономики. Обоснование необходимости общественного сектора. Структура общественного сектора. Изъяны рынка.
2	Общественный выбор	Общественный выбор как нерыночное принятие коллективного решения. Процесс принятия общественного решения и его несовершенство. Рациональное поведение участников общественного выбора
3	Ресурсы государственного сектора	Экономические функции государства. Государственная собственность. Понятие казны.
4	Государство и распределение доходов	Концепции общественного благосостояния. Перераспределительная деятельность государства. Конфликт между равенством и эффективностью. Потенциальное Парето-улучшение: критерий компенсации
5	Финансы государственного сектора	Доходы государства. Критерии оценки эффективности налоговых систем. Перемещение налогового бремени. Оптимальное налогообложение. Расходы государства, их искажающее действие. Оценка общественных расходов.
6	Экономическая база муниципального сектора	Основные цели и задачи муниципального сектора. Структура муниципальной собственности. Финансовые ресурсы
7	Основы производства и коммерческой деятельности в мун. секторе	Использование и преобразование муниципальной собственности. Регулирование земельных отношений. Муниципальные предприятия и учреждения
8	Особенности экономики различных отраслей муниципального сектора	Понятие и общая характеристика местного (городского) хозяйства. Жилищно-коммунальная инфраструктура. Социальная сфера муниципального сектора
9	Финансирование и производство в госуд. и муниципальном секторах	Возможные варианты предоставления общественных благ. Контрактация и квазирынки в общественном секторе. Виды контрактов. Государственный заказ. Муниципальный заказ

### КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ ЛЕКЦИЙ

#### Тема 1. Введение в дисциплину

Структура национальной экономики. Три сектора национальной экономики. Обоснование необходимости общественного сектора. Структура общественного сектора. Изъяны рынка.

*Государственный сектор экономики: понимание в узком и широком смысле.* Прежде всего, необходимо сказать, что никакого унифицированного подхода к определению и вычленению госсектора в самостоятельное понятие не существует. Здесь имеются

разночтения, которые имеют целевую и национальную специфику. В связи с этим в настоящее время можно говорить о двух трактовках госсектора: в *узком* и *широком смысле*. Сначала рассмотрим первый аспект.

При определении сущности госсектора, как правило, исходят из того факта, что он является важнейшей составной частью национальной экономики. При этом отличительная черта государственного сектора экономики заключается в возможности государства осуществлять *прямое* и *оперативное* управление хозяйствующими субъектами, входящими в его состав. Само управление хозяйствующими субъектами государственного сектора экономики осуществляется государственными органами власти посредством своих представителей, участвующих в формировании стратегии и тактики деятельности предприятий госсектора.

Методологической основой определения государственного сектора является понятие **административно-хозяйственного управления** юридическими лицами (хозяйствующими субъектами). Под административно-хозяйственным управлением понимается воздействие со стороны управленца (руководителя юридического лица) на деятельность юридического лица, направленное на максимально быстрое достижение поставленной цели. На основе данного понятия формулируется определение госсектора:

*Узкая трактовка «государственного сектора»* - под государственным сектором экономики следует понимать совокупность юридических лиц (хозяйствующих субъектов), административно-хозяйственное управление которыми осуществляется государством через федеральные и региональные органы власти страны. Предполагается, что государственный сектор призван представлять интересы членов общества, поэтому его принято называть общественным сектором.

**Широкая трактовка «государственного сектора»** - под государственным сектором понимается совокупность экономических ресурсов, которыми владеет государство, все организации, с помощью которых осуществляется государственное регулирование экономики. Это и экономический бюджет, государственные организации в сфере управления, здравоохранения, образования, обороны, государственные производственные предприятия, государственные земли, запасы полезных ископаемых.

## **Тема 2. Общественный выбор**

Общественный выбор как нерыночное принятие коллективного решения. Процесс принятия общественного решения и его несовершенство. Рациональное поведение участников общественного выбора.

Государственный сектор как часть экономического пространства связан с особой сферой деятельности людей, в отношении которой конкретный индивид обычно имеет собственные интересы и предпочтения. В этой связи возникают следующие вопросы:

- каковы эти предпочтения и интересы и как их выявить;
- возможно ли достижение устойчивой согласованности предпочтений и баланса интересов, а если такие возможности есть, то, как их реализовать (либо почему они не реализованы или реализованы не полностью).

Для того чтобы получить ответы на перечисленные вопросы, используют общественный выбор. В современной литературе нет единства в определении понятия «общественный выбор». Принято различать его трактовку широкую и узкую.

Согласно широкой трактовке, представителями которой являются Роберт Райх, Пол Стар, Пол Самуэльсон, под *общественным выбором* понимают *процесс*, в котором соперничают различные индивидуальные интересы, концепции, программы в отношении общественных благ. В ходе соперничества возникают дискуссии, обсуждаются идеи и проекты, что позволяет выявить предпочтения и с их учетом обосновать программы, системы мер, отражающие наиболее распространенные предпочтения, т.е. интересы общества.



Процесс выработки проектов, программ, мероприятий выражает современную политическую демократию, посредством которой достигаются баланс интересов, согласие, находятся компромиссные решения, устанавливается социально-политическая стабильность.

Общественный выбор в узком понимании — это некий *политический рынок*, на котором в условиях представительной демократии, конкурируя между собой, чиновники, выборные представители (менеджеры), управляющие государством, максимизируя собственное благополучие (престижное положение, карьеру госслужащих, власть и т.п.), обеспечивают реализацию интересов общества.

Согласно узкой трактовке, которую представляют Дж. Бьюкенен и М. Олсон, общественный выбор воспринимается как своеобразная конкурентная борьба за существование.

Современное понимание общественного выбора базируется на соотношении предельных социальных затрат и предельных социальных выгод (общественной полезности), которое было предложено американским экономистом П. Самуэльсоном и шведским экономистом Э. Линдалем. В свете этого налоги должны восприниматься как цена, уплачиваемая индивидом за общественное благо. Предельная полезность (предельная выгода общества) может быть представлена в виде суммы полезностей для всех потребителей (членов общества), так как в силу неделимости каждая дополнительная единица общественного блага приносит выгоду всем.

Данный подход, называемый нормативным, наиболее приемлем для общественного выбора решений относительно коллективных (клубных) благ, поскольку в этом случае избиратели могут получить достоверную информацию о своих выгодах и потому достаточно быстро придут к единому мнению (т.е. ассоциации, клубы, организации местного самоуправления и т.п.).

Ограниченность ресурсов побуждает индивида осуществлять свой выбор ориентируясь на максимизацию полезности. Рациональность поведения индивида сопоставима как в условиях рынка, так и вне его. Это позволяет определить основную предпосылку теории общественного выбора, согласно которой в политической сфере люди поступают так же, как и в других сферах, руководствуясь личными интересами.

Рациональность индивида в теории общественного выбора приобретает универсальное значение. Вследствие этого все, от избирателей и до тех, кого избирают (политические и общественные деятели и лидеры государства), в ходе своего выбора ориентированы на экономические принципы, в основе которых лежит сравнение предельных выгод и предельных издержек. Данное положение в полной мере относится к политической сфере. Дж. Бьюкенен пишет, что «политика есть сложная система обмена между индивидами, в которой последние коллективно стремятся к достижению своих частных целей, так как не могут реализовать их путем обычного рыночного обмена. Здесь нет других интересов кроме индивидуальных»<sup>[1]</sup>.

Для того чтобы полнее охарактеризовать общественный выбор, целесообразно сравнить его с потребительским выбором на рынке. Отличие заключается в следующем:

1) на потребительском рынке выбор (голосование) идет в зависимости от содержимого кошелька, т.е. изначально имеется неравенство по платежеспособности, тогда как общественный выбор обеспечивает равные возможности по принципу «один избиратель — один голос»;

2) на потребительском рынке выбор индивидуален, тогда как общественный выбор связан с коллективным решением путем прямой (референдум) или представительной (выборы представителей) демократии;

3) потребительский выбор дает возможность учесть многообразие индивидуальных предпочтений по качеству, ассортименту, цене товаров и услуг; общественный выбор обычно ограничен альтернативными вариантами кандидатов, программ и т.п., причем избиратель выражает свое мнение согласием (да), несогласием (нет) либо воздерживается от голосования, т.е. ограничен способ выражения предпочтений;

4) рынок предоставляет свободу выбора как потребителям, так и предпринимателям, тогда как общественный выбор сопряжен с принудительным характером взаимоотношений государства и членов общества по поводу финансирования общественных благ через налоговую систему; обратная связь выражена слабее, чем на потребительском рынке, так как индивидуальные выгоды трудно поддаются оценке, а те выборные лица, которые осуществляют политические решения, в силу долгосрочности эффектов общественных благ не всегда несут ответственность за свои действия;

5) общественный выбор использует систему государственного управления, которая несовершенна, а рынок — эффективную систему цен;

6) общественный выбор применяют там, где рынок не срабатывает, т.е. у них различные сферы действия, они дополняют друг друга;

7) в отличие от потребительского общественный выбор осуществляется через определенные промежутки времени, установленные законодательством.

Таким образом, общественный выбор и потребительский выбор можно считать альтернативными способами выявления агрегированных предпочтений людей.

Сторонники теории общественного выбора, проводя аналогии политической сферы и потребительского рынка, трактуют государство как арену конкурентной борьбы за принятие решений, за доступ к ресурсам, за места в управленческой иерархии. При этом государство как специфический рынок отличается особыми свойствами, поскольку его участники наделены необычными правами собственности: избиратели могут выбирать представителей в высшие органы власти, депутаты — принимать законы, чиновники — следить за их исполнением. Избиратели и политики трактуются как индивиды, обменивающиеся голосами и предвыборными общениями<sup>[2]</sup>.

В ходе общественного выбора осуществляется коллективная выработка и принятие решений относительно производства, распределения, обмена и потребления общественных благ. Поэтому в процессе общественного выбора важным фактором становится взаимодействие групп с особыми интересами, направленное на достижение конкретной единой цели, а также возможности согласования межгрупповых интересов.

### **Тема 3. Ресурсы государственного сектора**

Экономические функции государства. Государственная собственность. Государственная казна.

Государственный сектор – это не только совокупность предприятий и учреждений, находящихся в собственности органов власти всех уровней, но и в первую очередь государственные денежные средства, которые составляют государственные бюджеты всех уровней: доходы и расходы

Под государственным бюджетом понимается экономический план государства, инструмент финансовой политики государства, который принимается, осуществляется и существует в виде закона, который принимается по представлению исполнительных органов, утверждается представительными законодательными органами и вступает в силу после подписания президентом, губернатором или главой местной администрации.

Кроме бюджета основополагающим понятием в государственном секторе является понятие государственной собственности.

При анализе прав собственности экономисты обычно опираются на классификацию, которую на рубеже 1950—1960-х гг. предложил британский правовед А. Оноре.

Первое из них — право владения, т. е. узаконенная возможность физического контроля над объектами собственности. Второе — право непосредственного использования полезных свойств данных объектов. Третье — право на управление, подразумевающее возможность принимать решения о том, кто и на каких условиях может получать доступ к этим объектам. Четвертым является право на доход от собственности. Пятым — право на капитальную стоимость объекта, т. е. на его отчуждение, потребление или уничтожение. А. Оноре выделял

также права, связанные с защитой собственности, ее бессрочностью, возможностью передачи по наследству, долгами и их уплатой, а также с отношениями, возникающими в связи с ущербом, который может быть нанесен другим людям в ходе реализации правомочий, либо в связи с прекращением каких-либо из правомочий.

Принципиальное значение имеет исключительный характер прав собственности. Обладание некоторыми правомочиями не просто определяет возможности собственника, но и отличает его от всех, кто собственниками не являются. Например, безнаказанно уничтожить объект может только тот, кто обладает правом на его капитальную стоимость.

Собственность всегда предполагает некоторые ограничения для тех, кто не относится к числу носителей данного конкретного правомочия по отношению к данному конкретному объекту.

Исключительный характер присущ государственной собственности не менее чем всякой иной.

Предприятие может не находиться в собственности государства, но быть в некотором смысле вовлечено в общественный сектор, например, государственными заказами. Допустим, акционерное общество имеет шанс получить выгодный заказ на производство секретных вооружений, тогда его владельцы, ради успешной реализации своего права на доход, могут отказаться, например, от права посещать принадлежащее им предприятие, самостоятельно избирать кадровую политику и т. д.

Ограничение целого ряда прав в данном случае "покупается" в обмен на право участвовать в использовании государственных финансовых средств.

Формирование и использование государственных финансов существенным образом модифицирует действительные правомочия собственников.

Государственные финансы призваны выполнять три самостоятельные отфункции: аллокационную, распределительную (дистрибутивную) и стабилизирующую.

Государственной собственностью в РФ является:

1. имущество, принадлежащее на правах собственности правительству;
2. имущество, принадлежащее правительству субъектов;
3. земля и другие природные ресурсы, которые не находятся в собственности граждан, юридических лиц и муниципалитетов.

Муниципальной собственностью является имущество, которым владеют, пользуются и распоряжаются либо органы исполнительной власти муниципальных образований напрямую или через своих специально делегированных в управленческие структуры соответствующих предприятий представителей. Эти представители подбираются специальными отделами (например, промышленным отделом городской администрации), проходят процедуру согласования у главы администрации, после чего их кандидатуры выносятся на утверждение сессии представительного органа местного самоуправления и в случае если за этого кандидата проголосует более половины депутатов представительного органа, присутствующих на сессии при наличии кворума, то он считается утвержденным на посту, как правило, генерального директора муниципального унитарного предприятия.

Кроме имущества, передающегося органами самоуправления специально создаваемым унитарным предприятиям, существует еще понятие муниципальной казны. В структуру этого понятия входят средства местного бюджета, которые поступают от основных налоговых и неналоговых поступлений, законодательно закрепленных за местными бюджетами, а также то имущество, которое не закреплено за муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями и принадлежит непосредственно органам местного самоуправления.

Имущество, которое находится в государственной или муниципальной собственности, может передаваться в собственность гражданам или частным юридическим лицам, то есть приватизироваться в соответствии с законом РФ о приватизации.

**Казна́** — средства бюджета и иная государственная собственность, нераспределенные между государственными предприятиями и учреждениями и принадлежащие государству (либо публичному образованию или институту) на праве собственности.

В Российской Федерации ныне различают казну Российской Федерации, казну каждого из субъектов Федерации, а также казну муниципальных образований.

В казне Российской Федерации выделяют следующие составные части: средства федерального бюджета;

- средства Резервного фонда РФ и ФНБ России;
- средства иных федеральных бюджетных фондов РФ;
- Алмазный фонд РФ;
- Росрезерв.

Учёт операций со средствами казны организует и ведёт Федеральное Казначейство России.

#### **Тема 4. Государство и распределение доходов**

Концепции общественного благосостояния. Перераспределительная деятельность государства. Конфликт между равенством и эффективностью. Потенциальное Парето-улучшение: критерий компенсации

Распределение доходов в экономической системе, построенной на базе добровольного обмена, определяется действием рыночных сил. Известно, что в условиях совершенной конкуренции распределение осуществляется таким образом, что предельный доход, достигающийся собственнику каждого из факторов производства, соответствует предельному продукту данного фактора (его предельному вкладу в экономический рост). При наличии изъянов рынка это соответствие нарушается. Вместе с тем, как бы то ни было, первичное распределение доходов осуществляет рынок. Решающее значение имеют предложение и спрос на услуги человеческого и физического капитала разного рода, а также на патенты, ссуды и другие источники доходов.

Однако конечное распределение доходов, как правило, существенно отличается от первичного. Основная причина состоит в *перераспределительной деятельности государства*. *Перераспределение связано с* взиманием налогов, поставкой общественных благ, осуществлением денежных выплат, распределением отдельных частных благ в натуральной форме.

В ходе добровольного взаимодействия индивидов перераспределение возникает в качестве исключения, но не правила. Рыночные сделки по природе своей выгодны для всех их участников, если они достаточно информированы.

Добровольное перераспределение имеет место в случае частной благотворительности. В то же время государство, используя присущую ему силу принуждения, постоянно проводит акции, вызывающие перераспределительные последствия.

Перераспределение, проводимое государством, бывает как **целенаправленным**, так **иненамеренным**. Типичный пример первого — выплата пособий нуждающимся гражданам за счет налогов, взимаемых с состоятельной части населения. Что же касается ненамеренного перераспределения, то оно часто возникает, например, при размещении бремени налогов, собираемых, чтобы финансировать производство общественных благ.

Допустим, речь идет о создании новой оборонной системы. Разные индивиды оценивают ее неодинаково, что предполагает различия в предельной готовности платить за эту систему. Если бы удалось достичь равновесие Линдаля, то перераспределение не имело бы места. Однако, коль скоро это равновесие не достигается, одни индивиды облагаются завышенным, а другие заниженным налогом с точки зрения их субъективной готовности платить за данное общественное благо. Значение индивидуальных функций полезности первых снижается по сравнению с ситуацией, предшествовавшей сбору налогов для создания оборонной системы. Эти потребители общественного блага фактически отдают больше, чем

получают. Значение функций полезности вторых, напротив, повышается, поскольку они приобретают общественное благо по цене, не достигающей их предельной готовности платить.

Если одни и те же действия ведут к позитивным изменениям значений функций полезности для одних индивидов и отрицательным изменениям для других, налицо перераспределение, даже если оно целенаправленно не планировалось. По существу, едва ли не любые действия государства влекут за собой принудительное перераспределение, намеренное либо ненамеренное. В самом деле, эти действия чаще всего относятся либо к разряду целенаправленных мер социальной политики, стержнем которой на практике является разнообразная помощь нуждающимся, либо к области производства общественных благ при отсутствии равновесия Линдаля.

В роли непосредственных объектов перераспределения могут выступать, во-первых, **доходы**, во-вторых, **физический и денежный капитал** как фактор производства и, в-третьих, **экономические возможности**. Перераспределение доходов и капитала не требует особых комментариев. Что же касается перераспределения экономических возможностей, то оно имеет место, когда государство изменяет "правила игры" в экономике.

Допустим, например, что вводятся высокие пошлины на импорт продовольствия. Такого рода мера заведомо выгодна отечественным производителям продовольствия, поскольку их конкурентные позиции сразу же улучшаются. Вместе с тем эта мера невыгодна потребителям продовольствия, так как речь фактически идет об ограничении предложения, что, при прочих равных условиях, приводит к повышению цен. В конечном счете благосостояние производителей продовольствия повышается, а уровень благосостояния его потребителей падает. Иными словами, имеет место перераспределение, хотя никакие денежные суммы или материальные объекты непосредственно не изымаются у потребителей в пользу производителей. Меняется не распределение ранее сформированных (и имеющих в готовом виде) доходов и капиталов, а спектр регулируемых государством возможностей получать доход и образовывать капитал в будущем. Для одной группы лиц эти возможности расширяются, для другой — сужаются.

Перераспределение экономических возможностей происходит и в других случаях. Например, устанавливаемое законом существенное повышение уровня минимальной заработной платы способно вести к сокращению спроса на труд. В этом случае ухудшается положение тех, кто теряет работу, но улучшается положение значительной части занятых. Перераспределение экономических возможностей может иметь место и при государственном регулировании цен.

В конечном итоге перераспределение возможностей оборачивается перераспределением доходов.

Итак, действия государства, как правило, имеют перераспределительный аспект. Крайне важно заблаговременно выделять и осмысливать этот аспект при подготовке управленческих решений, касающихся общественного сектора, даже если на первый взгляд они не носят перераспределительного характера. Необходимо ясно сознавать, чьим интересам в наибольшей степени соответствует то или иное решение и чьи интересы оно в какой-либо мере ущемляет.

## **Тема 5. Финансы государственного сектора**

Доходы государства. Критерии оценки эффективности налоговых систем. Перемещение налогового бремени. Оптимальное налогообложение. Расходы государства, их искажающее действие. Оценка общественных расходов.

Для того чтобы государственный сектор мог выполнять свои функции по предоставлению и перераспределению общественных благ, он должен располагать определенными доходами. Эти доходы объединяют средства бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов.

**Основным источником бюджетных средств являются налоговые поступления.** При получении налоговых доходов государство опирается на законодательное право устанавливать налоги и взимать их в принудительном порядке.

**Неналоговые доходы общественного сектора** включают прибыль унитарных предприятий, доходы от использования государственного имущества, оказания платных услуг, продажи материальных и нематериальных активов, лицензионных сборов, часть прибыли Центрального банка, административные платежи, штрафы и др.

Появление налогов связывают с возникновением государства, а история исследования налогов насчитывает не один век.

Понятие и определение налога в экономической литературе могут существенно различаться в зависимости от экономической теории (или дисциплины).

Основные качества налога заключаются в том, что,

- во-первых, процесс его взимания осуществляется государством по праву принуждения, а не добровольности;

- во-вторых, цель взимания — финансирование общественных услуг, т.е. услуг, предоставляемых и потребляемых коллективно.

**Таким образом, в рамках теории общественного сектора налоги рассматриваются как регулярные платежи, взимаемые государством на основе объективно принадлежащего ему права принуждения.** Это означает, что в рамках данного теоретического подхода к налогам относят как собственно налоги с юридической точки зрения (налог на добавленную стоимость, налог на прибыль, налог на доходы физических лиц и др.), так и иные платежи (иногда это могут быть платежи и взносы по обязательному социальному страхованию, которые роднят с налогами принудительность взимания, а также таможенные пошлины) и некоторые иные виды регулярных и обязательных платежей в пользу субъектов публичной власти (государства, муниципалитетов).

Ключевым положением здесь является цель аккумулирования налоговых поступлений - финансирование общественных или коллективно потребляемых услуг. С этой точки зрения финансирование здравоохранения или государственного пенсионного обеспечения может осуществляться как за счет собственно налоговых доходов, поступающих в бюджетную систему, так и за счет ресурсов системы государственного обязательного медицинского и пенсионного страхования, средства которого формируются за счет платежей по обязательному государственному страхованию (способ принуждений).

Налоговые платежи представляют собой отражение спроса на общественные блага, предъявляемого гражданами того или иного государства.

Наличие налоговых платежей всегда приводит к тому, что размещение ресурсов в частном секторе экономики отклоняется от равновесного состояния (от того состояния, каким оно могло быть, если бы предприниматели не должны были платить налоги). При прочих равных условиях было бы желательно, чтобы налоги как можно в меньшей степени влияли на отклонение системы от равновесия. В результате решается двудеяная задача: с одной стороны, формирование налоговой системы, которая бы позволяла формировать финансовые ресурсы для обеспечения граждан общественными благами; с другой — эта система должны вызывать наименьшие отклонения от равновесного состояния.

Сущность налогов проявляется через их функции — фискальную, регулирующую, перераспределительную, контрольную, социальную и др. Основной функцией считают фискальную, которая обеспечивает реализацию цели — поступление налоговых платежей в бюджет. В то же время с развитием общества усиливается роль регулирующей функции налогов как элемента экономического воздействия государства на различные сферы хозяйственной жизни страны в рыночных условиях. Эта функция чаще всего проявляется как стимулирующая, но может быть и сдерживающей при установлении высоких налоговых ставок. Ряд налогов выполняют функцию перераспределения доходов между отдельными группами населения или сферами деятельности. Данная функция в определенной степени близка к регулирующей и социальной, поскольку счет более высоких ставок налога

обеспечивается изъятие части доходов у лиц с высокими доходами в пользу тех, кто имеет фиксированные или низкие доходы.

В рыночных условиях налоговая и бухгалтерская отчетность, которая поступает в налоговые органы, позволяет осуществлять государственный контроль результатов финансово-хозяйственной деятельности предприятий и организаций, доходов и имущества физических лиц, тем самым реализуя контрольную функцию налогов.

В современном обществе все большее внимание уделяется социальной функции налогов и налоговой системы в целом, учитывая ее влияние на развитие экономики и формирование доходов населения.

Приоритетность той или иной функции налогов определяет экономической политикой государства. В любом случае важность фискальной функции определяется необходимостью формирования доходной части бюджета.

Базовым теоретическим элементом при формировании налоговых систем выступают классические принципы налогообложения. Эти принципы были сформулированы А. Смитом в конце XVIII в. Первый из них — принцип равенства и справедливости, который предполагает всеобщность налогообложения, пропорциональность распределения налога между плательщиками соразмерно их доходам.

Второй — принцип определенности — предписывает, чтобы суммы, способы и сроки налоговых платежей были четко определены и заранее известны плательщику.

Актуален третий принцип — простоты и удобства — налог должен взиматься в такое время и таким способом, которые наиболее удобны плательщику. Наконец, четвертый принцип — экономичности и умеренности — требует, чтобы налог был посильным для плательщика.

Хотя многие из классических принципов налогообложения нашли отражение в Налоговом кодексе РФ, реальная практика свидетельствует, что положения о всеобщности и равенстве налогообложения, ясности, определенности и удобстве уплаты налогов, экономичности налоговой системы носят декларативный характер и требуют серьезного совершенствования.

### **Виды налогов, налоговые системы и критерии оценки.**

В истории развития налогообложения зафиксировано довольно большое разнообразие налогов и сборов, которые в отдельные периоды входили в состав налоговых систем.

Налоги, составляющие налоговые системы разных стран, принято классифицировать по ряду признаков.

1. по способу изъятия налоги разделяют на прямые и косвенные. Прямые налоги взимаются непосредственно с доходов или имущества налогоплательщика. К ним относятся налог на доходы физических лиц, на имущество, налог на прибыль и др. Косвенные налоги на товары и услуги обычно устанавливаются в виде надбавки к цене или тарифу. Они отличаются более широкими возможностями переложения их на конечного потребителя. Это НДС, акцизы, налоги с оборота, таможенные пошлины, регистрационные и лицензионные сборы и т.п.

В России доля подоходных налогов (налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц) в налоговых доходах консолидированного бюджета превысила поступления НДС, из чего можно сделать вывод о преобладании прямого налогообложения. Если же в составе косвенных налогов учесть таможенные пошлины, становится ясным, что преобладание прямого налогообложения относительно невелико (табл.18.3).

2. По методу исчисления и характеру налоговых ставок, который определяет соотношение сумм налога и налоговой базы, налоги делятся на пропорциональные, прогрессивные и регрессивные. **Пропорциональный** налог предполагает использование единой налоговой ставки, которая не зависит от величины налоговой базы. Таков российский налог на доходы физических лиц, по которому установлена единая основная налоговая ставка 13 %, НДС с его основной ставкой 18 % и др.

**Прогрессивное** налогообложение предусматривает рост ставки налога по мере увеличения налоговой базы. Во многих странах прогрессивные шкалы используются в подоходном налоге, а в России – при обложении налогом на имущество физических лиц.

Регрессивное налогообложение, наоборот, предусматривает снижение ставки налога по мере роста налоговой базы. В России с 2001 г. регрессивные налоговые ставки установлены по единому социальному налогу.

В то же время ряд налогов, особенно косвенных, несмотря на внешние признаки пропорционального налогообложения, имеют регрессивный или прогрессивный характер в отношении доходов населения, а НДС является регрессивным налогом для последних.

В частности, акциз, установленный в виде фиксированной ставки в рублях на единицу товара, может быть регрессивным по отношению к лицам с высокими доходами и прогрессивным для малообеспеченных слоев населения.

Если налог связан с конкретным видом общественных благ, средства на которые формируются за его счет, он называется специальным маркированным. Это платежи в пенсионные фонды, фонды медицинского и социального страхования, транспортный налог, идущий на содержание и развитие дорожной сети.

Остальные налоги не имеют узкоцелевого характера, являются общими или немаркированными и могут использоваться на финансирование большей части различных общественных благ, предоставляемых государством.

В современных налоговых системах доминирующее положение занимают общие налоги. Это обеспечивает гибкость бюджетной политики, возможность перераспределять налоговые доходы, не меняя налоговую систему.

Федеративные государства обычно имеют трехуровневую налоговую систему, в которой налоги делятся на федеральные, или общегосударственные, региональные (налоги штатов, провинций, земель и т.д.) и местные. В Налоговом кодексе РФ эти группы налогов называются видами.

Кроме того, налоги могут быть сгруппированы по субъекту уплаты (с юридических и физических лиц), способу обложения и ряду других классификационных признаков.

Несмотря на многообразие и сложность налоговых систем в разных странах, можно выделить *две основные модели их построения. Одна модель налоговой системы базируется на налогообложении доходов*. Так, основными источниками поступлений в федеральный бюджет США являются подоходный налог с физических (свыше 45%), взносы в фонды социального страхования (около 37%) налог на прибыль корпораций (около 9%). Налогообложение потребления в США относительно невелико. Оно представлено региональным налогом с продаж, который обеспечивает около 30% дохода бюджетов американских штатов.

*Другая модель делает упор на налогообложение потребления* — налоги взимаются в тот момент, когда доход тратится. Таков налог на добавленную стоимость, который обычно обеспечивает наибольшую долю бюджетных доходов. Доля поступлений НДС в бюджете Франции составляет более 41%, подоходного налога с физических лиц — более 18%, налога на акционерные общества (на прибыль) — около 11%.

В налоговых системах ряда стран, таких как Италия, ФРГ, Скандинавские государства, сформировалась уравновешенная структура косвенных и прямых налогов.

Теоретически налоговые системы могут также строиться на основе преобладания ресурсных или имущественных налогов. Однако на практике эти налоги не являются ключевыми в доходах государств. Обычно они играют ведущую роль при формировании региональных и местных бюджетов.

**Российская налоговая система** в соответствии с Налоговым кодексом РФ включает налоги трех уровней, в том числе: 9 федеральных, 3 региональных (уровень субъектов Федерации) и 2 местных.

Федеральные налоги и сборы обязательны к уплате на всей территории страны. К ним относятся: налог на добавленную стоимость (НДС), акцизы, налог на доходы физических лиц



(НДФЛ), единый социальный налог (ЕСН), налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), водный налог, сборы за пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов, государственная пошлина.

В состав региональных налогов входит налог на имущество организаций, транспортный налог и налог на игорный бизнес.

К местным относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Кроме того, Налоговый кодекс РФ регламентирует применение 4 специальных режимов: системы налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единого сельскохозяйственного налога); упрощенной системы налогообложения; системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности; системы налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

В настоящее время основная часть налоговых доходов бюджетной системы России формируется за счет налога на прибыль организаций, НДС, налога на добычу полезных ископаемых и налога на доходы физических лиц.

## **Тема 6. Экономическая база муниципального сектора**

Основные цели и задачи муниципального сектора. Структура муниципальной собственности. Финансовые ресурсы муниципального сектора экономики.

Муниципальный сектор экономики - совокупность первичных (низовых) единиц – муниципальных образований, каждое из которых представляет форму территориальной организации и деятельности населения, сочетает производственные, социальные и управленческие функции на определенных территориях.

Под муниципальным сектором экономики (МСЭ) также понимается совокупность экономических отношений, связанных с использованием муниципального имущества, закрепленного за муниципальными унитарными предприятиями (МУП), муниципальными (бюджетными) учреждениями (МУ), муниципальной казны, а также имущественных прав органа местного самоуправления (МСУ), вытекающих из его участия в коммерческих организациях.

В состав муниципального сектора экономики (МСЭ) сначала включаются компании производственной и социальной инфраструктуры, создающие «общие условия» для хозяйственной деятельности. В свое время, анализируя условия развития материального производства, К. Маркс писал: «Именно революция в процессе производства индустрии и земледелия сделала нужной революцию в общих критериях публичного процесса производства, другими словами в средствах связи и транспорта... связь и транспорт были равномерно адаптированы к способу производства большой индустрии с помощью системы речных пароходов, железных дорог, океанских пароходов и телеграфов».

К общим условиям производства относятся не только лишь не столько материально-вещественные причины: кроме материально-технической базы в сферу анализа нужно включить и остальные ресурсы, так как общие условия публичного прогресса создаются определенными видами деятельности, в том числе также и в функциях вспомогательных и обслуживающих форм производственной и социальной деятельности. Объекты, формирующие общие условия, равномерно, по мере их расширения, объединяются в самостоятельные отрасли. Выделение вспомогательных и обслуживающих форм деятельности в самостоятельные отрасли хозяйства не изменяет их роли в воспроизводственном процессе. Самостоятельность их деятельности относительна, так как она заключается лишь в их обособлении, в настоящей реальности они удовлетворяют потребности основного производства.

Понятие «инфраструктура» выражает собой обилие общих критерий, создающих предпосылки для устойчивого развития материального производства и социальной сферы. Инфраструктура функционально неразрывно связана с территориальной структурой - деятельностью служб, учреждений и компаний, созданных для обеспечения общих критерий,

нужных для функционирования производства региона и обычной жизнедеятельности населения. Территориальной системе публичного производства, в зависимости от уровня развития индустрии и остальных отраслей экономики, характерна особенная структура и нужный уровень инфраструктуры. К примеру, для рекреационной зоны - завышенная потребность в пассажирских перевозках. В зонах сосредоточения отраслей тяжелой индустрии существует крупная потребность в грузовых перевозках. В то же время уровень развития отдельных отраслей и их структура не открывают нрава общих критериев производства и общественного развития. Представление о состоянии развития общих критериев можно получить, анализируя структуру инфраструктуры и соответствие каждого ее звена потребностям отраслей специализации и социальной сферы.

Производственная инфраструктура содержит в себе отрасли, конкретно обслуживающие материальное создание и материальные потребности населения: средства связи, транспорт всех видов, водоснабжение, канализацию и т. д. Компании производственной инфраструктуры традиционно работают на коммерческих началах, другими словами их развитие так же, как и организаций отраслей специализации, подчинено цели - извлечению прибыли. Содержание деятельности (к примеру, развитие транспортных отраслей) не значит принадлежности компании к инфраструктуре. В случае принадлежности компании к инфраструктурному комплексу достижение цели становится подчиненным мотивом. В данном случае собственник почасте всего отрешается от получения прибыли от деятельности собственного компании в пользу получения большей массы прибыли в остальных предприятиях, составляющих отрасли специализации. Такое положение имеет большее обоснование, ежели предприятие является объектом городской принадлежности и городских образований (МО), воспринимает роль в прибылях всех организаций, работающих на данной местности методом присвоения части налоговых поступлений.

Социальная инфраструктура представлена отраслями: общее и особое образование. Медицинский сервис, жилищно-коммунальное хозяйство, культура и искусство и т. д. Индивидуальностью социальной инфраструктуры являются: принадлежность большей части учреждений к экономной сфере; локальный нрав удовлетворяемых за счет ее функционирования потребностей населения; отсутствие конкурентоспособной среды меж учреждениями; конкретная подчиненность цели - удовлетворению соц. потребностей локального общества населения.

По форме принадлежности крупная часть компаний и учреждений социальной инфраструктуры являются государственными, которые за собственный счет (средств МБ) организуют создание локальных публичных благ, производимых для ублажения потребностей населения данного МО. До этого времени структуру городского сектора экономики мы определяли исходя из многофункционального назначения входящих в ее состав отраслей. Принадлежность к инфраструктуре, как и работа на местный рынок, является признаком городского сектора экономики. Но институционную базу формирования данного сектора образует городская собственность. Многофакторность формирования городского сектора экономики предопределяет изменчивость ее структуры по времени. В рамках МО могут идти как процессы приватизации либо реализации объектов городской принадлежности, так и выкуп либо национализация остальных объектов. Потому структуру МСЭ можно найти лишь на какую-то дату. Так же во времени решается неувязка ее оптимизации. Следовательно, с учетом объективных особенностей и специфичности экономики на местности МО, можно найти лучшую структуру и размеры МСЭ каждого МО. Аспектом оптимальности структуры и размеров МСЭ является достаточность мощностей отраслей инфраструктурного комплекса для удовлетворения потребностей экономики МО в производственных услугах, населения - аналогично в социальных услугах.

МСЭ, хотя имеет территориальную привязку, сначала рассматривается как совокупности отрасле-образующих хозяйствующих субъектов, оказывающих сервисы популяции. Отраслевой состав МСЭ имеет тенденцию к расширению. В крайние годы в составе МСЭ все огромную роль играют инжиниринговые и логистические центры, бизнес-

центры. Для свойства структуры и размеров МСЭ необходимо обосновать систему характеристик. Интегральная система характеристик развития МСЭ является начальной методологической основой для комплексной оценки экономических предпосылок ее роста, достигнутого уровня, сложившихся темпов, масштабов конфигурации, затратности, экономической и социальной эффективности.

## **Тема 7. Основы производства и коммерческой деятельности в муниципальном секторе**

Использование и преобразование муниципальной собственности. Регулирование земельных отношений. Муниципальные предприятия и учреждения

**Предприятие** – организация, целью деятельности которой является получение прибыли. **Учреждение** – организация, созданная для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Муниципальные предприятия создаются в форме унитарных предприятий. Имущество муниципального унитарного предприятия находится в муниципальной собственности, принадлежит ему на праве хозяйственного ведения (муниципальное предприятие) или на праве оперативного управления (муниципальное казенное предприятие), является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками унитарного предприятия.

Предприятия не вправе:

- 1) продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения или оперативного управления недвижимое имущество;
- 2) сдавать его в аренду;
- 3) сдавать в залог;
- 4) вносить в качестве вклада в уставной капитал хозяйственных обществ и товариществ без согласия органов местного самоуправления, осуществляющих от имени муниципального образования право собственника муниципального имущества.

Остальным имуществом предприятие распоряжается самостоятельно. За учреждением имущество закрепляется на праве оперативного управления.

Учреждение не вправе распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете.

В отношении предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, органы местного самоуправления:

- 1) определяют цели, условия и порядок их деятельности;
- 2) осуществляют регулирование цен и тарифов на их продукцию (услуги);
- 3) утверждают их уставы;
- 4) назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций;
- 5) заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Часть прибыли муниципальных предприятий, учреждений и организаций зачисляется в доходы местных бюджетов. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных учреждений и обеспечивают их исполнение в порядке, установленном федеральным законом. Субсидиарная ответственность предполагает обязанность органов местного самоуправления компенсировать кредиторам муниципального учреждения все долги муницип. учреждения в размере требований, не исполненных за счет собственных средств и имущества муницип. учреждения.

Виды и содержание функции регулирования земельных отношений определяются Конституцией РФ, Земельным кодексом и другими нормативными актами в соответствии с экономическими, социальными и специальными требованиями к организации использования и охраны земель.

Основными **функциями** государственного регулирования владения и пользования земельным фондом являются:

- планирование и прогнозирование использования земель;
- зонирование земель;
- распределение и перераспределение земель;
- ведение государственного земельного кадастра;
- землеустройство и внутрихозяйственная организация землепользования;
- мониторинг земель и контроль за их правильным использованием;
- разрешение земельных споров.

#### ***Государственный мониторинг земель.***

Государственный мониторинг земель представляет собой систему наблюдений за состоянием земель. Объектами государственного мониторинга земель являются все земли в Российской Федерации.

*Задачами государственного мониторинга земель являются:*

- своевременное выявление изменений состояния земель, оценка этих изменений, прогноз и выработка рекомендаций о предупреждении и об устранении последствий негативных процессов;

- информационное обеспечение ведения государственного земельного кадастра, государственного земельного контроля за использованием и охраной земель, иных функций государственного и муниципального управления земельными ресурсами, а также землеустройства;

- обеспечение граждан информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель.

В зависимости от целей наблюдения и наблюдаемой территории государственный мониторинг земель может быть *федеральным, региональным и локальным*. Государственный мониторинг земель осуществляется в соответствии с федеральными, региональными и местными программами.

#### ***Землеустройство.***

Землеустройство включает в себя мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства и установлению их границ на местности (территориальное землеустройство), организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства.

Документы, подготовленные в результате проведения землеустройства, используются при ведении государственного земельного кадастра и мониторинга земель.<sup>4</sup>

Изучение состояния земель проводится в целях получения информации об их количественной и качественном состоянии и включает в себя следующие виды работ:

- геодезические и картографические работы;
- почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания;
- оценка качества земель - проводится в целях получения информации о свойствах земли как средства производства в сельском хозяйстве;
- инвентаризация земель – проводится для уточнения или установления местоположения объектов землеустройства, их границ, других характеристик земель.

### **Тема 8. Особенности экономики различных отраслей муниципального сектора**

Понятие и общая характеристика местного (городского) хозяйства. Жилищно-коммунальная инфраструктура. Социальная сфера муниципального сектора

Под образованием понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества и государства, сопровождающийся констатацией достижений гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов).

Под получением гражданином (обучающимся) образования понимается достижение и подтверждение им определенного образовательного ценза, который удостоверяется соответствующим документом.

Особое значение образования обусловлено его местом в общественной жизни, значимостью в социально-экономическом, научном прогрессе в целом и в открывающихся интеллектуальных возможностях любого индивидуума, познающего, приобретающего знания, умения, навыки. В последнее время роль и значение образования стали рассматриваться не только с точки зрения интереса личности, необходимости обеспечения исторической преемственности поколений, развития культуры, воспитания гражданина, подготовки кадров, но и с позиций влияния на экономику страны. Особенность отрасли образования проявляется в сочетании двух аспектов экономической эффективности образования: внутреннего и внешнего. «Внутренний» непосредственный экономический эффект достигается рациональным использованием ресурсов в отрасли образования в целом и в каждом образовательном учреждении в частности; а также максимальном вкладе работников образования в производство и повышение качества образовательных услуг, в создание национального дохода страны.

«Внешний» эффект следует рассматривать с точки зрения прироста материальных благ, который обеспечивается благодаря повышению общеобразовательного и профессионально-квалификационного уровня работников для всех остальных отраслей народного хозяйства; с позиций абсолютного и относительного снижения расходов ресурсов отраслях материального производства за счет внедрения новых научно-технических разработок, осуществленных специалистами в сфере образования.

Жилищная сфера – составная часть народного хозяйства, включающая строительство и реконструкцию жилья, сооружений и элементов инженерной и социальной инфраструктуры, управление жилищным фондом, его содержание и ремонт.

Составной частью жилищной сферы является ЖКХ. От качества и количества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг зависит, насколько благоустроено и комфортно живет человек, удовлетворение его насущных потребностей, работоспособность, здоровье и, в конечном счете, отношение к существующей в стране системе управления.

Производственная структура многопрофильного ЖКХ включает более 30 видов деятельности, в том числе такие, как жилищное хозяйство, теплоснабжение, водоснабжение, водоотведение и очистка сточных вод, электрогазотеплоснабжение. К этой сфере относятся ремонт не только жилья, но и дорог, мостов и набережных, уборка улиц, сбор и утилизация бытовых отходов и мусора. В ведении ЖКХ находится гостиничное и банно-прачечное хозяйство, озеленение городов, оказание ритуальных услуг.

Государственная политика в сфере жилья представляет сложную совокупность различных видов социально-экономических и политических факторов и видов воздействия на возможности удовлетворения граждан ЖКХ услугами. Особенно острой проблемой является проблема аккумуляции необходимых финансовых средств для строительства и содержания жилья и обеспечения услугами ЖКХ. Выделяют три основных составляющих жилищной политики: концепцию, программу и экономико-правовой механизм реализации программ. Концепция соотношения государства и рынка очень актуальна для условий России. На данном этапе идет выяснение концепции жилищной политики, где должны сообразоваться рыночные механизмы и госрегулирование.

Жилищные программы затрагивают образ жизни людей, их здоровье, продуктивность деятельности, безопасность, удовлетворение их потребностей в материальных благах, интереса к трудовой деятельности. Она должна быть социально ориентированной, справедливой, демократичной, реалистичной, экономически преобладающей, конструктивной, проводится без разрушения прежних достижений, путем создания, преобразования жилищной среды эволюционно.

### **Тема 9. Финансирование и производство в государственном и муниципальном секторах**

Возможные варианты предоставления общественных благ. Контрактация и квазирынки в общественном секторе. Виды контрактов. Государственный заказ. Муниципальный заказ

Общественные расходы направляются на обеспечение производства общественных и некоторых частных благ (например, бюджетные ассигнования на оборону, научные исследования, образование, здравоохранение, культуру). Производство общественных благ осуществляется:

- в государственном секторе;
- на частных предприятиях, работающих по контракту с государством.

Финансирование в общественном секторе происходит за счет:

- государственных средств;
- сочетания частных и государственных средств.

Типы контрактов государства с частным сектором:

- контракт с фиксированной ценой;
- контракт типа "издержки плюс прибыль";
- контракт с разделением затрат;
- контракт "издержки в «расчете на услугу»";
- блочный контракт;
- контракт "издержки и объем".

В условиях контрактации:

- партнеры общественного сектора (частные предприятия) берут на себя за плату часть возложенных на государство функций;
- внутри государственного сектора в ряде случаев формируются квазирынки на основе разделения покупателя и поставщика;
- в государственном секторе возникает конкуренция рыночного типа, позитивно влияющая на аллокационную и X-эффективность.

С точки зрения характера аллокационных ограничений различаются:

- частные предприятия;
- государственные предприятия;
- государственные некоммерческие организации;
- частные (негосударственные) некоммерческие организации.

Рациональность общественных расходов определяется:

- экономичностью;
- производительностью используемых ресурсов;
- результативность затрат.

Анализ издержек и результативности:

- совокупность приемов, которые позволяют определять расход ресурсов на достижение той или иной специфической цели, поставленной перед общественным сектором, и выбрать оптимальные с этой точки зрения решения;
- построение и сопоставление денежных оценок затрат и результатов в общественном секторе достигается с помощью оценочных процедур.

## **Методические рекомендации к практическим занятиям**

### **Тема 1. Введение в дисциплину**

1. Структура национальной экономики.
2. Три сектора национальной экономики.
3. Обоснование необходимости общественного сектора. Структура общественного сектора. Изъяны рынка.

### **Тема 2. Общественный выбор**

1. Общественный выбор как нерыночное принятие коллективного решения.
2. Процесс принятия общественного решения и его несовершенство.
3. Рациональное поведение участников общественного выбора.

### **Тема 3. Ресурсы государственного сектора**

1. Экономические функции государства.
2. Государственная собственность.
3. Государственная казна.

### **Тема 4. Государство и распределение доходов**

1. Концепции общественного благосостояния.
2. Перераспределительная деятельность государства.
3. Конфликт между равенством и эффективностью.
4. Потенциальное Парето-улучшение: критерий компенсации

### **Тема 5. Финансы государственного сектора**

1. Доходы государства.
2. Критерии оценки эффективности налоговых систем.
3. Перемещение налогового бремени.
4. Оптимальное налогообложение.
5. Расходы государства, их искажающее действие.
6. Оценка общественных расходов.

### **Тема 6. Экономическая база муниципального сектора**

1. Основные цели и задачи муниципального сектора.
2. Структура муниципальной собственности.
3. Финансовые ресурсы муниципального сектора экономики.

### **Тема 7. Основы производства и коммерческой деятельности в муниципальном секторе**

1. Использование и преобразование муниципальной собственности.
2. Регулирование земельных отношений.
3. Муниципальные предприятия и учреждения

### **Тема 8. Особенности экономики различных отраслей муниципального сектора**

1. Понятие и общая характеристика местного (городского) хозяйства.
2. Жилищно-коммунальная инфраструктура.
3. Социальная сфера муниципального сектора

### **Тема 9. Финансирование и производство в государственном и муниципальном секторах**

1. Возможные варианты предоставления общественных благ.
2. Контракция и квазирынки в общественном секторе.
3. Виды контрактов.

4. Государственный заказ.

5. Муниципальный заказ

## **Методические указания для самостоятельной работы**

При изучении дисциплины «Экономика государственного и муниципального секторов» студентам целесообразно выполнять следующие рекомендации:

*Рекомендации по планированию и организации времени, необходимого на изучение дисциплины.*

- изучение конспекта лекции в тот же день после лекции – 10 – 15 минут;
- повторение лекции за день перед следующей лекцией – 10 – 15 минут;
- изучение теоретического материала по учебнику и конспекту – 1 час в неделю;
- подготовка к практическому занятию – 1,5 часа.

Тогда общие затраты времени на освоение курса «Экономика государственного и муниципального секторов» студентами составят около 3 часа в неделю.

Изучение курса должно вестись систематически и сопровождаться составлением подробного конспекта. В конспект рекомендуется включать все виды учебной работы: лекции, самостоятельную проработку учебников и рекомендуемых источников, решение задач, ответы на вопросы для самоконтроля и другие задания.

*Рекомендации по работе с литературой.* Для изучения дисциплины необходимо использовать различные источники: учебники, учебные и учебно-методические пособия, монографии, сборники научных статей, публикаций, справочную литературу, раскрывающую категориально понятийный аппарат, интернет-сайты и тематические порталы.

При самостоятельной работе с учебниками и учебными пособиями рекомендуется придерживаться определенной последовательности. Читая и конспектируя тот или иной раздел учебника, необходимо твердо усвоить основные определения, понятия и классификации. Формулировки определений и основные классификации надо знать па память. После усвоения соответствующих понятий и закономерностей следует разобрать ситуации или проанализировать примеры их практической реализации на отечественном или зарубежном опыте, закрепляя тем самым проработанный теоретический материал.

Практические занятия проводятся в различных формах (дискуссии, обсуждения, тестовые задания, конкретные ситуации), они дают возможность непосредственно понять алгоритм применения теоретических знаний, излагаемых в учебниках и на лекциях. Поэтому студент должен активно участвовать в выполнении всех видов практических работ.

В процессе изучения дисциплины студент обязан активно использовать все формы обучения: посещать лекции и семинарские занятия, получать консультации преподавателя и выполнять все виды самостоятельной работы, предусмотренной учебным планом и рабочей программой дисциплины.

*Работа под руководством преподавателя* (лекции, семинарские занятия, консультации преподавателя). Лекции - это систематическое устное изложение учебного материала. На них студент получает основной объем информации по каждой конкретной теме. Лекции обычно носят проблемный характер и нацелены на освещение наиболее трудных и дискуссионных вопросов. Предполагается, что студенты приходят на лекции, предварительно проработав соответствующий учебный материал по источникам, рекомендуемым программой. После лекции желательно вечером перечитать и закрепить полученную информацию, тогда эффективность ее усвоения значительно возрастает.

Практические (семинарские) занятия направлены на совершенствование индивидуальных навыков разбора проблемных ситуаций, а также ведения дискуссий. На семинаре студенты под руководством преподавателя обсуждают дискуссионные вопросы, разбирают ситуации, отвечают на вопросы тестов, закрепляя приобретенные знания.



Для успешного участия в семинаре (практическом занятии) студенту следует тщательно подготовиться. Практические занятия предоставляют студенту возможность творчески раскрыться, проявить инициативу и развить навыки публичного ведения дискуссий и общения. Основной формой подготовки студентов к практическим занятиям является самостоятельная работа с учебно-методическими материалами, научной литературой, статистическими данными по следующей схеме: повторение лекционного материала, углубленное изучение рекомендуемых источников. Если какие-то моменты остались непонятными, целесообразно составить список вопросов и на занятии задать их преподавателю.

*Советы по подготовке к экзамену.* Промежуточный контроль осуществляется в виде выполнения тестовых заданий в ходе рубежного контроля и позволяет оценить степень освоения студентами отдельных материалов дисциплины. Итоговый контроль проводится в устной форме в виде ответов на вопросы билетов, сформированных преподавателем.

Подготовка к итоговому контролю (экзамену) осуществляется в следующем порядке: ознакомление с перечнем вопросов к экзамену; повторение лекционного материала и конспектов, созданных студентами в ходе подготовки к практическим занятиям и самостоятельного изучения дисциплины; консультация с преподавателем по вопросам, в которых студент не смог разобраться самостоятельно. Методические указания позволят закрепить понятийный аппарат по дисциплине, глубже раскрыть содержание отношений в государственном и муниципальном секторах экономики.

*Разъяснения по работе с тестовой системой курса, по выполнению домашних заданий.* После самостоятельного изучения какого-либо раздела по учебнику или конспекту лекций рекомендуется по памяти воспроизвести основные термины раздела, ответить на вопросы для самоконтроля. Такой метод дает возможность самостоятельно проверить готовность к практическому занятию или экзамену.

Особое внимание следует уделить разбору проблемных ситуаций, поскольку это способствует лучшему пониманию и закреплению теоретических знаний.