

# ЭКОНОМИКА АПК

УДК 334.724:913

Э.Ф. Аунапу,  
Д.В. Батейкин

## РЫНОК ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Практическое развитие мировой экономической системы показало, что рыночные механизмы саморегуляции имеют вполне определенный предел возможностей. По мере развития масштабов производительных сил всё более не эффективно организовывать общественно необходимое производство на частной основе ввиду длительных сроков окупаемости и высоких рисков инвестиций, в частности в объекты производственной инфраструктуры, недостаточности частного капитала. Также возникает неудовлетворительное с общественной точки зрения распределение доходов и, как следствие, – противоречия между экономическим ростом и стабильностью общества, диспропорции в возможностях жителей отдельных регионов достичь желаемого благосостояния.

Начиная с прошлого столетия, мировое сообщество выработало и совершенствовало механизмы преодоления указанных недостатков либерального рынка, в

частности перераспределение создаваемого общественного продукта через систему государственных расходов на развитие инфраструктуры, обеспечение национальной безопасности, выравнивание уровня жизни населения через особый сегмент национального рынка – рынок государственных учреждений. В технологически развитых странах сложилась система взаимоотношений правительственных заказчиков и поставщиков товаров, работ и услуг – корпораций различных организационно-правовых форм и видов собственности, которая обеспечивает высокую эффективность использования государственных ресурсов.

Активность участия государства в рыночном кругообороте в интегрированном виде определяется долей государственных расходов в валовом внутреннем продукте. В таблице 1 представлена динамика изменения доли государственных расходов в ВВП технологически развитых стран.

Таблица 1

*Динамика доли государственных расходов к ВВП ведущих технологически развитых стран*

Страна	Годы						
	1880	1929	1960	1970	1980	1990	1998
США	8,0	10,0	27,8	32,2	31,4	32,8	33,1
Япония	11,0	19,0	18,3	19,3	32,0	31,3	35,5
Англия	10,0	24,0	32,6	39,3	43,0	39,9	39,7
Германия	10,0	31,0	32,0	37,6	47,9	45,1	47,4
Франция	15,0	19,0	34,6	38,9	46,1	49,8	53,2
Швеция	6,0	8,0	31,1	43,8	60,1	59,1	60,8

Источники: World Development Report 1991. Washington. 1991. P. 139; OECD. Economic Outlook. 1998. June. P. 31.

Анализ динамики государственных расходов за последние 120 лет свидетельствует о неуклонном их росте по отношению к ВВП во всех развитых странах, хотя и в разной степени: в США – в 4 раза, Швеции – в 10, Германии – почти в 5 раз. При этом доля ВВП, перераспределяемая через каналы государственных финансов, различается по странам – от 33,1% в США до 60,8% в Швеции. Развитые страны демонстрируют примерно одинаковую величину расходов консолидированного бюджета (включая внебюджетные фонды) на душу населения по ППС (паритет покупательной способности валют): \$10000-12000 на человека. Эти значения больше российских в среднем в 3,8-4,5 раз.

Вместе с тем в технологически развитых странах в настоящее время государственное управление уже не отождествляется с государственным сектором предпринимательства, и, в некоторых случаях, неэффективными казенными и государственными и муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями.

В каждой из стран выделяются группы отраслей, объективно нуждающихся в государственном управлении и формирующих государственный сектор (public sector) экономики [5-8].

В этот сектор независимо от форм собственности предприятий (частная, смешанная, государственная) входят те сферы и отрасли экономики, которые обслуживают общегосударственные стратегические потребности и имеют общенациональное значение. Их развитие, как правило, требует значительных долгосрочных капиталовложений, связано с высокими рисками, неприемлемыми для частного капитала. В большинстве технологически развитых стран в состав государственного сектора входят:

- отрасли социальной сферы: социальное обеспечение и социальное страхование, образование и здравоохранение;
- оборонный и научно-технический комплекс, включая фундаментальную науку и высокие технологии;
- аграрный комплекс в части обеспечения продовольствием;
- природный комплекс: космос, мировой океан, охрана окружающей среды и природных ресурсов;
- топливно-энергетический комплекс;
- инфраструктурные отрасли: транспорт, связь и телекоммуникации.

В качестве основных методов управления используются:

- программирование развития стратегических отраслей национальной экономики;
- финансирование, организацию и управление государственными контрактами на товары, услуги и НИОКР для нужд государственного потребления;
- финансово-кредитную политику;
- управление, аренду и эксплуатацию государственной, смешанной или частной собственности.

Основными механизмами государственного управления в США и других странах Запада являются федеральный (государственный) бюджет, федеральная (государственная) налоговая система и федеральная контрактная система.

Федеральная налоговая система служит инструментом сбора и поступления доходов в государственную казну (ФНС); планируемый и программируемый федеральный бюджет (ПФБ) – инструментом аккумуляции и перераспределения государственных доходов в различные сферы национальной экономики; федеральная контрактная система (ФКС) – инструментом реализации средств государственного бюджета в экономике и социальной сфере страны в форме федеральных контрактов на товары и услуги для нужд государственного потребления.

Впервые объективная необходимость осуществления государственных закупок возникла в США в связи с организацией поставок продовольствия и предметов первой необходимости для армейских структур от частных производителей. В дальнейшем и в период кризисного состояния заказы на военные и гражданские цели позволяли увеличивать занятость в районах с повышенной безработицей, что снижало социальную напряженность среди населения. Рынок государственных закупок превратился в основной инструмент преодоления социальных проблем, в том числе на локальном, региональном уровне, а также регулирования потоков инвестиций, в том числе на инновации.

В 60-х годах XX в. в США в сферу рынка государственных учреждений вошли такие функции, как заказы в отраслях атомной энергетики, авиации и космического пространства, национальных научных исследований. Соответственно, начали складываться адекватные структуры государственных учреждений, выполняющих функции заказчиков, обладающих более узкими компетенциями, чем тради-

ционные министерства обороны и финансов, а именно Комиссия по атомной энергии (КАЭ), Национальная администрация по авионавигации и космическому пространству (НАСА), Национальный научный фонд (ННФ). В 70-х годах XX в. при помощи ФКС стали осуществляться такие мероприятия, как контроль охраны окружающей среды и предупреждение ее загрязнения [8].

Именно в связи со сложностью расчетов по крупным государственным программам, особенно заказам на НИОКР, где велик «фактор неопределенности», правительственные органы США применяют особо сложные контракты по механизму ценообразования (взаиморасчетов). Типология контрактов содержит около 100 детально прописанных видов, включая контракты на стандартные товары, приобретение товаров и услуг для управления военно-техническими или инженерно-техническими программами стоимостью более 50 млн долл., научные исследования и разработки, инженерно-архитектурные работы, строительство зданий, сооружений, шоссе дорог, взлетных полос, на различного вида услуги (банковские кредиты, консультации по разработке правительственных программ, юридические услуги третьей стороны и другие виды товаров и услуг).

Федеральный контракт на товары, услуги и НИОКР, как это особо предусмотрено государственным регулированием, используется как залог в коммерческих банках США, причем Федеральная резервная система США является его гарантом. Правление Федеральной резервной системы периодически устанавливает для всех федеральных ведомств США на территории всей страны «Перечень уполномоченных коммерческих банков» – кредиторов корпораций федеральных подрядчиков под гарантию Федеральной резервной системы.

Материальную основу государственного предпринимательства, как и в других странах, составляет государственная и смешанная формы собственности. На долю государства приходится около 25% национального богатства. Собственность одного только министерства обороны в конце 90-х годов была равна суммарному капиталу 50 крупнейших корпораций США. Объектами государственной собственности являются природные ресурсы, третья часть национального земельного фонда, гидроэлектростанции, дамбы, га-

зораспределительные сети, транспортные магистрали, национальные парки, лаборатории, аэродромы, испытательные станции, предприятия министерства обороны, НАСА, других федеральных ведомств.

Государственное предпринимательство США охватывает 25% ВВП, государственные заказы составляют свыше 1,5 триллиона долларов в год или около 20% всех заказов промышленности, перечень заказываемых товаров охватывает свыше 90% всей товарной номенклатуры национальной экономики, исполнением государственных заказов 25 тыс. государственных заказчиков занимаются 300 тысяч генподрядчиков и 1,5 миллиона субподрядчиков.

В странах Европейского союза в рамках общего интеграционного процесса создан единый европейский рынок государственных заказов. В некоторых ключевых отраслях (индустрия высоких технологий, тяжелое машиностроение) государственные заказы используются в качестве инструмента регулирования, позволяющего сориентировать собственных производителей на принятие определенных решений в области инвестиций, структурных преобразований для производства продукции, обеспечивающей конкурентоспособность экономики в целом.

В 90-х годах XX в. объем государственных закупок, включая инвестиции и текущие закупки (в т.ч. военные расходы и заказы госпредприятий), составлял примерно 15-20% ВВП стран-участниц ЕС. В наукоемких отраслях ЕС доля государственных закупок достигает 50% объема производства. Общий объем закупок в странах-участницах ЕС составляет 15-20% совокупного ВВП Союза (по данным Евростата в 2006 г. ВВП Евросоюза составил 11223,4 млрд евро, то есть сумма закупок составила около 2 трлн евро) [3, 4].

В России процесс формирования рынка государственных учреждений находится в начальной стадии развития и ограничивается в первую очередь созданием системы государственных и муниципальных закупок. Объемы закупок для государственных нужд за период 2000-2006 гг. увеличились в 8,7 раз. При этом наибольший рост отмечался в 2005-2006 гг. Совокупный государственный заказ в 2006 г. превысил 2 трлн руб. и составил порядка 7,5% ВВП. В 2007 г. закупки для государственных нужд увеличились ещё на 20% по сравнению с предыдущим годом, превысив 2,4 трлн руб., что составляет около 34,8% доходной части федерального

бюджета. На федеральном уровне объем закупок увеличился на 21,9%, на уровне субъектов РФ – на 18,8%, закупки для муниципальных нужд, по оценке Минэкономразвития РФ в 2006 г., составили порядка 475 млрд руб., в 2007 г. – около 580 млрд руб. (прирост – 22,1%).

На федеральном уровне национального рынка государственных учреждений наибольшие объемы имеет государственный оборонный заказ, который стимулирует развитие наиболее наукоёмких отраслей обрабатывающих производств. Начиная с 2000 г., его объем увеличился более чем в 3,5 раза (табл. 2) и в совокупности с другими статьями бюджета на национальную оборону составляют 2,6% от ВВП. Указанные поставки регулируются Законами РФ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», «О государственном оборонном заказе» [4].

На региональном уровне, в частности Алтайском крае, за 2007 г. размещено заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг на сумму 6,8 млрд руб., при этом расчетная экономия оценивается в 440 млн руб., эффективность использования бюджетных средств составила 6,1%. В период 2004-2007 гг. объем государственных закупок увеличился примерно в 3,4 раза. Постоянно возрастает количество местных производителей-участников поставок, по сравнению с 2006 г. оно возросло в 2 раза и составило 3810, а также муниципальных образований – в 2007 г. к уровню 2004 г. более чем в 1,5 раза [2].

Генеральная цель управления рынком государственных учреждений – создание эффективной конкурентной среды, привлекательной для деятельности тех участников рынка государственных учреждений,

которые обеспечивают оптимальное расходование государственных ресурсов, при объемах и качестве поставляемых товаров, работ, услуг, обеспечивающих целевые потребности общества, в частности в инновационном развитии.

Для создания привлекательности и конкурентного отбора участников рынка государственных учреждений при обмене на товары, работы и услуги используются следующие ресурсы государственных фондов:

1. Денежные средства бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов для оплаты приобретения товаров, работ и услуг по государственному и муниципальному заказу по ценам: фиксированным (включая планируемые издержки и планируемую прибыль); возмещающим издержки с обеспечением или без обеспечения прибыльности; по поставкам стандартных товаров.

2. Государственные и муниципальные заимствования в части предоставления заемщикам и поставщикам на рынке государственных учреждений: денежных кредитов с вознаграждением за пользование на уровне ставки рефинансирования ЦБ РФ; образовательных и других видов целевых кредитов гражданам, адресных компенсаций категориям граждан с прожиточным уровнем ниже социальных нормативов; компенсаций из бюджета процентной ставки и поручительств перед коммерческими банками в обеспечении кредитов; машин, оборудования, рабочего и племенного скота на условиях лизинга.

3. Дифференцированные налоги и сборы, экспортно-импортные пошлины по различным видам деятельности и организационно-правовым формам участников, налоговые вычеты и компенсации гражданам.

Таблица 2

Расходы на национальную оборону и государственный оборонный заказ (ГОЗ) по линии Министерства обороны в 2002-2007 гг.

Показатели федерального бюджета	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Объем ВВП, млрд руб.	10863,4	13320,0	15300,0	18720,0	24380,0	31220
Расходы по статье «Национальная оборона», млрд руб.	284,1	354,9	462,2	549,6	666,0	822,0
то же, % от ВВП	2,6	2,7	2,8	2,8	2,7	2,63
Государственный оборонный заказ (ГОЗ) по Министерству обороны, млрд руб.	79,0	118,0	148,0	186,9	237,0	302,7
Доля ГОЗа в расходах на национальную оборону, %	27,8	33,2	34,7	34,0	35,6	36,8
Доля ГОЗа в расходной части бюджета, %	4,0	5,2	5,2	6,1	5,5	5,5

4. Тарифы на товары, работы и услуги естественных монополий и отдельных видов деятельности.

5. Государственное и муниципальное недвижимое и движимое имущество, предоставляемое в пользование, доверительное, оперативное управление, залог для получения заёмных средств.

6. Реальный обменный курс национальной валюты.

Указанные инструменты управления рынком государственных учреждений, в частности компенсации из бюджета процентной ставки и поручительства перед коммерческими банками в обеспечении кредитов, предоставление машин, оборудования, рабочего и племенного скота на условиях лизинга, достаточно эффективны для стимулирования инновационных процессов на региональном и муниципальном уровнях.

Так, в Алтайском крае в настоящее время более 9 программ развития подотраслей АПК, финансируемых за счет краевого бюджета. В 2006 г. сумма расходов из краевого бюджета на реализацию этих программ составила более 1,1 млрд руб., что, включая средства федерального бюджета, составило 2,3 млрд руб., или более 8% бюджета Алтайского края.

По отрасли в 2006 г. было привлечено 3,2 млрд руб. кредитных ресурсов, закуплено техники на 1,5 млрд руб., приобретено 5500 голов племенного крупного рогатого скота, что, соответственно, в 2,4 и 2 раза больше уровня 2005 г., в том числе по краевому лизингу на сумму 260 млн руб., федеральному лизингу – на

146 млн руб. (табл. 3). Из средств краевого бюджета проведено кредитование сезонных затрат в сельском хозяйстве на сумму 250 млн руб. Все закупки в основном осуществлялись через систему государственного заказа [1, 2].

Одним из эффективных сегментов рынка государственных учреждений для размещения государственного и муниципального заказа является лизинг за счет средств федерального и краевого бюджета. Наиболее широко он используется в отраслях сельского и жилищно-коммунального хозяйства.

В целом за счет средств краевого лизингового фонда за период 2002-2006 гг. приобретены 841 единица техники и оборудования и 1802 головы племенного скота на сумму свыше 780 млн руб. В том числе в 2006 г. за счет средств фонда приобретено 327 единиц техники и оборудования и 1802 головы племенного скота на сумму более 340 млн руб., что в 2,1 раза больше аналогичного периода прошлого года и в 5 раз превышает показатель 2004 г. (рис.).

Достаточно льготные условия краевого лизингового фонда позволили товаропроизводителям всех территорий края приобрести технику и оборудование за счет средств фонда (за исключением Ельцовского района). Лидерами среди районов по объемам приобретения сельскохозяйственной техники и оборудования являются Алейский, Бийский, Ключевской, Павловский, Первомайский, где накопленная сумма договоров лизинга колеблется от 30 до 60 млн руб.

Таблица 3

Расходы бюджета Алтайского края по кредитам и субсидиям предприятий сектора производства товаров на 2006-2007 гг.

Наименование	Годы	
	2006	2007
Кредиты предприятиям агропромышленного комплекса, тыс. руб.,	365416	563463
в том числе:		
лизинг сельскохозяйственной техники	140000	90000
лизинг племенного скота	20000	20000
софинансирование программ	205416	
Субсидирование, в том числе части процентной ставки, тыс. руб.	107500	423463
из них:		250000
участникам лизинговой деятельности	1184	
малый бизнес, в том числе на софинансирование по федеральным проектам поддержки малого предпринимательства; личные подсобные хозяйства	15681	50000
Средства на кредиты предприятиям малого бизнеса, тыс. руб.	10966	20000
Субсидирование налога на имущество организациям отраслей реального сектора экономики, тыс. руб.,	54816	100000
в том числе:		
организации сельского хозяйства	29334	35000
Лизинг промышленного оборудования, тыс. руб.	100000	50000
Всего	638698	983463

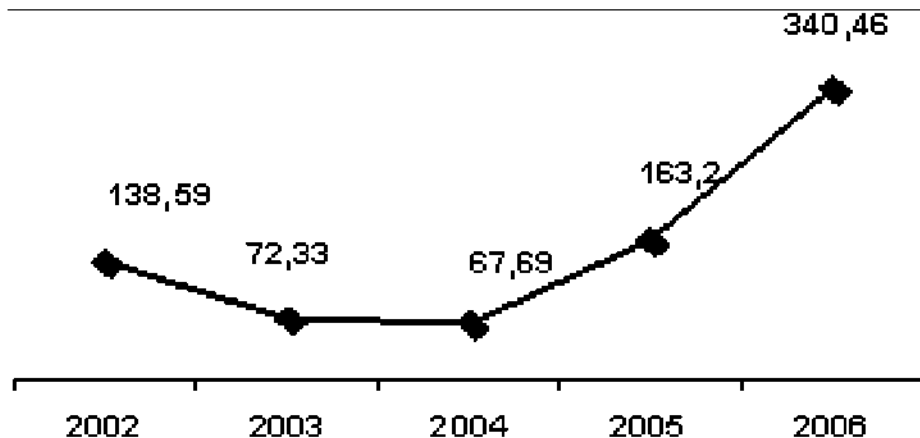


Рис. Динамика показателей реализации средств краевого бюджета по схеме лизинга в 2002-2006 гг.

Также с 2006 г. в краевом бюджете отдельной строкой предусматривались средства на субсидирование 2/3 учетной ставки по привлекаемым кредитам участникам лизинговой деятельности. В 2006 году в крае данной формой государственной поддержки воспользовалось ООО «ССБ-Лизинг».

С 2006 г. в крае в отрасли ЖКХ реализуется инвестиционный проект «Приобретение оборудования и техники для дальнейшей передачи на условиях финансовой аренды (лизинга)». Отобрано 10 проектов, сумма финансовой аренды составила 20,2 млн руб. Кроме того, при финансовой поддержке банка, выделившего свыше 16 млн руб., приобретено и установлено котельное оборудование в 6 районах края.

Таким образом, государственные учреждения, в том числе и его локальные сегменты, – эффективный инструмент для стимулирования инновационных процессов регионами. За счет развития рынка государственных учреждений на уровне Российской Федерации в определенной степени возможно проведение региональной политики по выравниванию научно-технического, а соответственно и экономического развития территориальных образований за счет организации и стимулирования производства, не привлекательно для частного предпринимательства, но необходимого для обеспечения национальной безопасности и научно-технического развития, в том числе ввиду нехватки факторов производства, когда развитие производства сдерживается длительными сроками окупаемости, высокими рисками инвестиций.

#### Библиографический список

1. Аунапу Э.Ф. Проблемы организации эволюционно-ориентированного антикризисного управления экономическими системами: монография / Э.Ф. Аунапу. Барнаул: Изд-во ААЭП, 2007. 288 с.
2. Аунапу Э.Ф. Некоторые вопросы разработки и реализации корпоративной структурной политики: монография / Э.Ф. Аунапу, Д.В. Батейкин. Барнаул: Алтайский дом печати, 2005. 332 с.
3. Афанасьев М.В. Государственные закупки в рыночной экономике / М.В. Афанасьев, Н.В. Афанасьева, В.А. Кныш. СПб.: СПбГУЭФ, 2004. 91 с.
4. Государство и рынок. Американская модель / под ред. проф. М.А. Портнова, В.П. Супяна. М.: Анкил, 1999. 16 с.
5. Долматова Е.В. Федеральная контрактная система как механизм государственного хозяйствования / Е.В. Долматова // Вестник МГТУ. 2006. Т. 9. № 4. С. 616-620.
6. Магомедова Н.И. Государственное регулирование Федеральной контрактной системы (опыт США) / Н.И. Магомедова // Региональный вестник молодых ученых. 2004. № 3. С. 36-42.
7. Рубвальтер Д.А. Формирование государственного рынка и механизмы его регулирования / Д.А. Рубвальтер // Экономическая наука современной России. 2001. № 1. С. 92-118.
8. Федорович В.А. США: государство и экономика / В.А. Федорович, А.П. Патрон, В.П. Заварухин. М.: Международные отношения, 2005. 963 с.

