Министерство образования и науки Российской Федерации

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ И РАДИОЭЛЕКТРОНИКИ (ТУСУР)

Е. В. Кулешова

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ

Учебное пособие
Издание второе, дополненное

Рекомендовано Сибирским региональным учебно-методическим центром высшего профессионального образования для межвузовского использования в качестве учебного пособия для студентов, обучающихся по направлениям подготовки бакалавров 38.03.01 (080100.62) «Экономика», 38.03.02 (080200.62) «Менеджмент»

Томск
«Эль Контент»
2015

УДК 338.26 + 338.27](075.8)
ББК 65.23я73
К 901

Рецензенты:
Смагин В. И., докт. техн. наук, профессор кафедры прикладной математики Национального исследовательского Томского государственного университета;
Жигалова В. Н., канд. экон. наук, доцент кафедры экономики ТУСУРа.

Кулешова Е. В.
К 901 Макроэкономическое планирование и прогнозирование : учебное пособие / Е. В. Кулешова. — 2-е изд., доп. — Томск : Эль Контент, 2015. — 178 с.

ISBN 978-5-4332-0252-8

В данном учебном пособии рассматриваются научные основы и организация прогнозирования и планирования в условиях рынка. Описываются методы прогнозирования базовых условий развития экономики, темпов роста и структуры общественного производства, социального развития. Раскрывается порядок программно-целевого планирования, планирования поставок продукции для государственных нужд, развития производства в государственном секторе, доходов и расходов государства, организации плановой работы на предприятиях.

Прогнозирование и планирование рассматриваются в качестве важнейших организаторско-хозяйственных функций государства и субъектов рынка.

УДК 338.26 + 338.27](075.8)
ББК 65.23я73

ISBN 978-5-4332-0252-8

© Кулешова Е. В., 2015
© Оформление.
ООО «Эль Контент», 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение **6**

I Теоретико-методологические основы планирования и прогнозирования макроэкономических процессов **10**

1 Научные основы прогнозирования и планирования **11**

1.1 Предмет и объект дисциплины. Объекты планирования и прогнозирования. Формы планирования 11

1.2 Государство в рыночной экономике 16

1.3 Прогнозирование и планирование как функции государства и хозяйствующих субъектов 18

2 Методы прогнозирования и планирования **22**

2.1 Классификация методов прогнозирования. Формализованные методы прогнозирования. Интуитивные методы прогнозирования . . 22

2.1.1 Формализованные методы прогнозирования 23

2.1.2 Интуитивные методы прогнозирования 30

2.2 Понятие и содержание макроэкономического планирования 34

2.3 Система показателей, применяемая в планировании 38

3 Организация прогнозирования и планирования **44**

3.1 Порядок разработки и утверждения прогнозов и планов 44

3.1.1 Частные задачи и фазы планирования 44

3.1.2 Отдельные задачи фаз планирования 46

3.2 Основные методы разработки планов: балансовый метод, нормативный метод, экономико-математические методы, программно-целевые методы 53

3.2.1 Балансовый метод 53

3.2.2 Нормативный метод 57

3.2.3 Экономико-математические методы 60

3.2.4 Программно-целевой метод 61

3.3 Организация плановой работы на предприятии 61

II Прогнозирование и индикативное планирование развития комплексов, отраслей и сфер национальной экономики 65

4 Прогнозирование базовых условий социально-экономического развития 66
4.1 Прогнозирование демографического развития 66
4.2 Показатели, характеризующие уровень жизни населения. Социальные нормы и нормативы 67
4.3 Прогнозирование взаимодействия общества и природы 69
4.4 Прогнозирование национальной безопасности 73

5 Прогнозирование развития материального производства 77
5.1 Прогнозирование научно-технического прогресса 77
5.2 Прогнозирование интеграции производства, развития межотраслевых комплексов 81
5.3 Прогнозирование темпов роста, структуры и эффективности производства 83

6 Прогнозирование социального развития 87
6.1 Социальная политика государства. Прогнозирование развития социальной сферы 87
6.1.1 Социальная политика 87
6.1.2 Прогнозирование развития социальной сферы 90
6.2 Уровень жизни. Прогнозирование уровня жизни населения 91
6.3 Политика занятости. Прогнозирование занятости населения 95

7 Программно-целевое планирование 102
7.1 Понятие и порядок разработки целевых комплексных программ . . . 102
7.2 Финансирование целевых комплексных программ 107

8 Планирование поставок продукции для государственных нужд 110
8.1 Порядок обеспечения государственных потребностей 110
8.2 Формирование основных видов государственных заказов 114
8.2.1 Оборонный заказ 114
8.2.2 Научные исследования 116
8.2.3 Северный завоз 117
8.2.4 Государственные резервы 118
8.2.5 Подрядные работы 120
8.3 Поставки продукции в продовольственные фонды 121

9 Планирование доходов и расходов государства 128
9.1 Разработка государственного финансового плана 128
9.2 Расчеты доходов и расходов 132
9.3 Планирование межбюджетных отношений 138
9.4 Планирование снижения государственного долга и дефицита бюджета 147

10 Планирование производства в государственном секторе 149
10.1 Государственный сектор экономики 149
10.2 Планирование развития государственного предприятия 152
10.3 Планирование использования государственного имущества 159

Заключение 166

Литература 167

Глоссарий 168

ВВЕДЕНИЕ

На протяжении многих десятилетий практически во всех странах мира на экономических факультетах вузов наука о прогнозировании и планировании входит в систему высшего экономического образования. Этот курс должен изучаться во взаимосвязи с гуманитарными, социально-экономическими, общепрофессиональными и специальными дисциплинами. В этой дисциплине при изучении методов разработки научных гипотез, прогнозов, концепций, программ и планов вся совокупность знаний студентов получает систематизацию и целостность, что является основой для подготовки их к профессиональной деятельности.

В мире интерес к планированию возник в 30-е годы XX века. Сказалось влияние мирового экономического кризиса и опыта планирования в СССР. Первые планы на макроуровне охватывали финансово-бюджетную и денежно-кредитную сферы. В послевоенный период в ряде индустриальных стран была создана система национального планирования. Значительно расширилась его сфера применения с охватом не только бюджета, но и материального производства. Наряду с общегосударственным планированием получило развитие внутрифирменное планирование. В настоящее время фирмы, особенно крупные, имеют перспективные планы своей работы в условиях рынка. Теперь это общемировая практика [4].

В дальнейшем, в результате научно-технической революции производительные силы получили развитие, особенно быстро стала развиваться производственная и социальная инфраструктура, существенно усложнился хозяйственный механизм, организационные формы производственной деятельности. Высокие темпы развития национальных экономик наряду с позитивными тенденциями породили совокупность негативных процессов, вызывавших тяжелейшие экономические кризисы. Необходимость компенсации и нейтрализации негативных процессов стимулировали разработку механизма регулирования внешнего вмешательства в действие рыночного механизма. В результате эволюции мировым сообществом была отработана и апробирована совокупность методов регулирования рыночного механизма на макроуровне.

Необходимость прогнозирования и планирования на макроуровне обусловлена прежде всего:

1) деятельностью государства как субъекта рыночных отношений;
2) неспособностью рыночной экономики к саморегулированию, особенно в период кризисов;

3) общественным характером производства;
4) усложнением международных, межотраслевых и региональных связей;
5) необходимостью поддержания рациональных народно-хозяйственных пропорций [3].

В государственном воздействии на экономику опасны крайности: регулировать те экономические процессы, которые с большей эффективностью управляются рыночными механизмами, или полагаться исключительно на рыночные механизмы даже в тех случаях, где вмешательство государства необходимо [4].

В настоящее время одним из наиболее совершенных методов воздействия на функционирование экономики является индикативное планирование. Оно призвано обеспечить решение многих вопросов социально-экономического развития, осуществление которых только рыночными методами невозможно или затруднено.

Индикативные планы органично и взаимосвязано соединяют в едином документе концепции социально-экономического развития; прогнозы функционирования экономики; государственные программы; экономические регуляторы.

В качестве индикаторов социально-экономического развития используются показатели, характеризующие динамику, структуру и эффективность экономики; состояние финансово-кредитной системы и денежного обращения; состояние рынка товаров и ценных бумаг, валютного рынка; движение цен; занятость, уровень жизни населения [3].

Взаимоувязанная и сбалансированная система показателей дополняется мерами государственного воздействия, в числе которых используются бюджетные средства, нормы амортизации, процент за кредит, налоги, таможенные пошлины, лицензии и квоты, государственные заказы и др. [4].

В условиях рынка ни один хозяйствующий субъект и государство в целом не могут рассчитывать на правильность предпринимаемых действий без заранее составленного плана и прогнозирования их последствий. Этим обусловливается важность изучения дисциплины «Макроэкономическое планирование и прогнозирование».

В предлагаемом учебном пособии раскрываются проблематика прогнозирования и планирования в условиях рынка, научные основы и организация выполнения этих функций государственными органами управления и хозяйствующими субъектами.

Познание экономических законов и их использование в практике составляют научную основу предвидения и планирования. Рассматриваются методы и организация прогнозирования и планирования, сферы применения нормативного, балансового метода, экспертной оценки, моделирования, порядок разработки прогнозов и планов на федеральном и региональном уровнях [3].

Целью дисциплины является изучение методологических и организационных подходов к построению и функционированию целостной системы прогнозирования и планирования национальной экономики. Методологической основой дисциплины является общая экономическая теория, изучающая механизм действия и использования экономических законов и рассматривающая общество как целостную социально-экономическую систему.

Учебное пособие имеет следующую структуру:

I) Теоретико-методологические основы планирования и прогнозирования макроэкономических процессов.

II) Прогнозирование и индикативное планирование развития комплексов, отраслей и сфер национальной экономики.

Логика изложения материала первого раздела предусматривает изучение методологических основ курса.

Второй раздел пособия построен на рассмотрении конкретных регуляторов в отраслях материального производства и социальной сферы, а также закономерности функционирования механизма прогнозирования и планирования национальной экономики в условиях переходного периода.

Соглашения, принятые в книге

Для улучшения восприятия материала в данной книге используются пиктограммы и специальное выделение важной информации.

Эта пиктограмма означает определение или новое понятие.

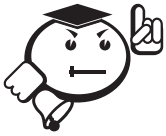
Эта пиктограмма означает внимание. Здесь выделена важная информация, требующая акцента на ней. Автор здесь может поделиться с читателем опытом, чтобы помочь избежать некоторых ошибок.

Пример

Эта пиктограмма означает пример. В данном блоке автор может привести практический пример для пояснения и разбора основных моментов, отраженных в теоретическом материале.

Выводы

Эта пиктограмма означает выводы. Здесь автор подводит итоги, обобщает изложенный материал или проводит анализ.



В блоке «На заметку» автор может указать дополнительные сведения или другой взгляд на изучаемый предмет, чтобы помочь читателю лучше понять основные идеи.

Контрольные вопросы по главе

РАЗДЕЛ I

Теоретико-методологические основы планирования и прогнозирования макроэкономических процессов

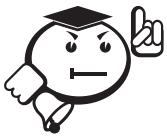
Глава 1

НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ

1.1 Предмет и объект дисциплины. Объекты планирования и прогнозирования. Формы планирования

Предвидение *— опережающее отображение действительности, которое базируется на знании законов природы, общества и мышления. Предвидение осуществляется в трех формах:*

- ***гипотезы*** *— научного предвидения на уровне общетеоретических закономерностей;*
- ***прогноза*** *— имеющего большую определенность и достоверность;*
- ***плана*** *— в отличие от двух предыдущих форм представляющего собой постановку точно определенной цели или целей и предвидение конкретных, детальных событий. В плане предвидение обладает наибольшей конкретностью и определенностью* [2].



В приведенных формах предвидения прослеживается взаимосвязь планирования и прогнозирования. В то же время эти процессы имеют принципиальные отличия.

Так, план — это однозначное решение, в том числе и при разработке его различных вариантов. Прогноз же по своей сути имеет альтернативное содержание. Исходя из этого прогнозирование можно представить как исследовательскую базу планирования.

Прогнозирование предстает составной частью планирования, но существует и развивается самостоятельно, в том числе и потому, что в экономике существует множество прогнозируемых процессов, не поддающихся планированию.

С другой стороны, планирование связано с процессом принятия решений, в то время как прогнозирование способствует созданию научных предпосылок для их принятия.

Прогнозирование *— это взгляд в будущее, оценка возможных путей развития, последствий тех или иных решений.*

Прогноз *— это комплекс аргументированных предположений (выраженных в качественной и количественной формах) относительно будущих параметров экономической системы.*

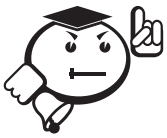
Задача прогноза — дать объективное, достоверное представление о том, *что будет* при тех или иных условиях [4].

В настоящее время прогнозирование как метод или способ познания действительности (ее возможного будущего) представлен наукой *прогностикой*. Структура прогностики включает:

- анализ и синтез условий существования объекта прогнозирования;
- адаптацию методов прогнозирования к объекту прогноза;
- алгоритмизацию процесса прогнозирования;
- моделирование будущего состояния объекта прогнозирования.

Методологической основой прогностики являются законы диалектики, а также частные экономические законы. В прогнозировании можно выделить теоретико-познавательный и управленческий аспекты, а также следующие функции:

- *предсказательную* — выработку методов и способов описания, возможных альтернатив и вариантов решения;
- *предписательную*, состоящую в выработке целенаправленных действий и достижении поставленных целей.



Прогноз вероятностен и многовариантен, что обусловлено наличием неопределенностей в отображаемой им будущей действительности. С момента прогноза (принятия решения) до завершения прогнозируемого периода меняется среда, происходят изменения по различным возможным направлениям. Не определяя параметры развития с достаточной точностью, прогноз раскрывает альтернативы, положительные и отрицательные тенденции, противоречия и намечает условия, при которых обеспечивается решение поставленных задач. Оно может иметь несколько вариантов в зависимости от вероятностного воздействия различных факторов [3].

В случае, когда имеется несколько путей реализации замысла, разрабатываются сценарии возможного развития.

Сценарий *— это описание будущего, составленное с учетом правдоподобных положений; он разрабатывается для определенной совокупности условий будущего развития. Сценарий устанавливает логическую последовательность событий, механизм вырастания из существующей ситуации будущего. Сценарий разрабатывается функционально-логическим методом, имеет системный характер и выявляет факторы, позволяющие достичь поставленные цели.*

Прогнозирование тесно связано с планированием, является необходимой предпосылкой плановых расчетов [3].

Планирование *— это разработка последовательности действий, позволяющей достигнуть желаемого.*

План *— это результат целенаправленной деятельности государства, органов управления, хозяйствующих субъектов по разработке перспектив социально-экономического развития страны, регионов, отраслей, предприятий всех форм собственности.*

Планирование — первый и наиболее значимый элемент менеджмента. Основной целью планирования является определение оптимальной серии производимой и реализуемой продукции.

Как *наука* планирование представляет собой совокупность систематизированных знаний о закономерностях формирования и функционирования хозяйственных

систем, представляющих различные субъекты и уровни хозяйственных отношений: государства, предприятия и домохозяйства.

К важнейшим задачам планирования относят:

- определение общественных потребностей;
- выявление возможных для их удовлетворения материальных, трудовых и финансовых ресурсов;
- обоснование наиболее рациональных направлений использования ресурсов;
- обеспечение сбалансированности развития между сферами, отраслями, видами производства, между экономическими районами страны;
- повышение эффективности использования ресурсов.

К основным *принципам планирования* относятся:

- принцип единства (холизм) используемых показателей;
- непрерывности и связи планирования с прогнозированием;
- гибкости (смены направленности при изменении условий экономической действительности);
- точности, детализации и обоснованности;
- адресности.

Сущность планирования составляет разработка соответствующих показателей, отражающих содержание социально-экономических процессов. Показатели плана подразделяются на утверждаемые и расчетные; количественные и качественные; абсолютные и относительные; натуральные и стоимостные. Подавляющая часть показателей являются расчетными. Утверждаемые показатели выступают в виде нормативов (образования фондов, платежей, денежных средств), лимитов (допустимых предельных величин, потребления ресурсов) и объемов бюджетного финансирования.

Стоимостные показатели характеризуют темпы роста, пропорции, структуру общественного производства, валовой внутренний продукт, национальный доход, объем продукции по отраслям, инвестиции, розничный товарооборот, прибыль, экспорт, импорт и другие.

Эффективность использования ресурсов планируется с помощью относительных показателей производительности труда, фондоотдачи, материалоемкости, освоения производственных мощностей, доходности, себестоимости, рентабельности.

Объективная необходимость прогнозирования и планирования в условиях рыночной экономики обусловлена:

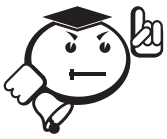
- общественным характером производства;
- усложнением межотраслевых и региональных связей;
- необходимостью поддержания рациональных народнохозяйственных пропорций;
- неспособностью рыночной экономики к саморегулированию, особенно на кризисных стадиях воспроизводственных циклов;
- деятельностью государства как субъекта рыночных отношений.

По содержанию и форме *(обязательность выполнения)* различают следующие виды планирования:

I) По принципу плановых заданий:

а) *директивное планирование* проявляется в наделении планов силой обязательного для всех исполнителей документа, обеспечивает контроль за производством и распределением ресурсов из единого экономического центра, а также требует строгого соблюдения плановой дисциплины, ответственности предприятий, хозяйственных органов, должностных лиц за невыполнение заданий. Каждый поставщик привязывается к своему потребителю, и каждый потребитель знает, кто ему поставит сырье, полуфабрикаты, комплектующие изделия. Хозяйствующий субъект не может самостоятельно решать, что, как и когда производить, кому и по какой цене продавать;

б) *индикативное планирование* — антипод директивного планирования, представляет собой процесс формирования системы параметров (индикаторов), характеризующих состояние и развитие страны в целом, ее территориальных и отраслевых подсистем, предприятий и организаций в соответствии с процедурами, утвержденными законодательством. В качестве индикаторов социально-экономического развития используются показатели, характеризующие динамику, структуру и эффективность экономики; состояние финансово-кредитной системы и денежного обращения; состояние рынка товаров и ценных бумаг, валютного рынка; движение цен; занятость, уровень жизни населения. Взаимоувязанная и сбалансированная система показателей дополняется мерами государственного воздействия, в числе которых используются бюджетные средства, нормы амортизации, процент за кредит, налоги, таможенные пошлины, лицензии и квоты, государственные заказы и др. [3];



Директивное планирование присуще административно-командной системе, а индикативное планирование — рыночной экономической системе.

в) договорное планирование регулирует коммерческие отношения субъектов рынка, которые строятся на добровольной и взаимовыгодной основе между предприятиями, объединениями, банками, органами власти и управления. Договорные планы реализуются в виде соглашений, контрактов о поставках, системы участия и других формах. Для обеспечения договорного планирования служат соответствующие экономические и правовые предпосылки: законодательные нормы, независимая судебная система и другие;

г) *предпринимательское планирование* — функция предприятий, фирм, всех субъектов производственно-хозяйственной и финансовой деятельности, направленная на обоснование и выбор путей эффективного развития. Основу его составляют внутрифирменные планы различной

срочности, призванные решать оперативные, текущие и стратегические задачи [4].

II) *Сроки* планируемого периода обусловливают:

а) *перспективное (долгосрочное) планирование* на период более 5 лет (10, 15 и 20 лет);

б) *среднесрочное* на период от 1 до 5 лет;

в) *текущее* на период до 1 года.

III) *Содержание плановых* решений способствует созданию следующих форм планирования:

а) *стратегического*, ориентированного на долгосрочную перспективу и определяющего основные направления и цели развития хозяйствующего субъекта;

б) *тактического* или *технико-экономического*, создающего предпосылки для реализации новых возможностей хозяйствующего субъекта, заложенных в стратегическом плане, на основе плана экономического и социального;

в) *оперативно-календарного (текущего)*, на основе которого конкретизируются показатели тактического плана для повседневной организации планомерной и ритмичной деятельности хозяйствующего субъекта.

В научной и учебной литературе можно встретить и другие характеристики и критерии форм планирования (по степени охвата, объектам, сферам, глубине, очередности, непрерывности и др.). Различаются и формы организации планирования: «сверху вниз», «снизу вверх» и «цели вниз, планы вверх», связанные с различными формами руководства на уровне общества, предприятия и семьи.

1.2 Государство в рыночной экономике

В государственном воздействии на экономику опасны крайности: регулировать те экономические процессы, которые с большей эффективностью управляются рыночными механизмами; полагаться исключительно на рыночные механизмы даже в тех случаях, где вмешательство государства необходимо [4].

Основным показателем вмешательства государства в экономику считается *доля государства в валовом внутреннем продукте*. Формы государственного вмешательства варьируются *от увеличения масштабов госсобственности и зависимости субъектов рынка от бюджетных средств до защиты лишь их экономической свободы*.

Международный исследовательский центр разработал 17 показателей экономической свободы, объединенных в 4 группы.

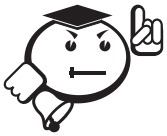
1) Государственное регулирование рынков (защита частного сектора от чрезмерного регулирования).

2) Государственное финансовое изъятие (защита от тяжести налогов).

3) Инфляция (защита денег как средства обмена и сбережений).

4) Международные отношения (свобода зарубежных контактов).

Чем активнее государство защищает названные принципы, тем больше экономической свободы в стране. Ее объем увеличивается по мере сокращения государственных расходов (налогов), ограничения лицензирования, протекционизма и т. д. [3].



Государство обязано выполнять определенные функции, иначе оно не может существовать как государство, госрегулирование не может опуститься ниже предела, за которым невозможным становится воспроизводственный процесс.

Государственное регулирование экономики *— это процесс воздействия государства на хозяйственную жизнь общества и связанные с ней социальные процессы, в ходе которого реализуется экономическая и социальная политика государства, основанная на определенной доктрине. При этом для достижения поставленных целей используется определенный набор средств.*

Государственное регулирование экономики *ставит своей главной целью* соблюдать интересы государства, общества в целом, социально незащищенных слоев населения, а также следить за тем, чтобы в условиях экономической свободы общественные интересы не были ущемлены интересами отдельных регионов, социальных групп, отраслей, монополий, предпринимателей, частных лиц; осуществлять защиту интересов будущих поколений, охрану окружающей среды, предотвращение ее загрязнения, гибели природы.

Кроме того, государственное регулирование экономики направлено на поддержку некоторых форм предпринимательства — малых и средних предприятий, фермерских хозяйств, благотворительной деятельности, а также на ограничение и подавление нежелательных для общества видов экономической деятельности, таких как производство и торговля наркотиками, оружием и др.

По приоритетности государственной поддержки выделяются три группы отраслей.

1) Конкурентоспособные на внутреннем и внешнем рынках.
2) Конкурентоспособные на внутреннем рынке и могущие с него вытеснить импортную продукцию (тяжелое транспортное машиностроение, автостроение, пищевая промышленность).
3) Неперспективные, подлежащие перепрофилированию [3].

Необходимость государственного регулирования экономики вызвана следующими особенностями функционирования рынка:

1) Несовершенство конкуренции, выражающейся в том, что на некоторых отраслевых и региональных рынках возникают монополии, которые, если этому не противодействует государство, своим ценообразованием наносят ущерб благосостоянию общества.

2) Наличие совокупности товаров и услуг, жизненно необходимых обществу, которых либо нет на рынке, либо, если они есть, то в недостаточном количестве (в сфере образования, здравоохранения, науки, культуры, обороны и др.).
3) Загрязнение окружающей среды, нанесение теми или иными хозяйствующими субъектами экологического ущерба обществу.
4) Наличие информации, представляющей собой «товар», которая в более или менее достаточном количестве и качестве не может быть произведена без участия государства.
5) Безработица, инфляция, экономическое неравновесие, особенно резко проявляющееся в периоды кризисов и депрессий.
6) Неравномерность распределения доходов, которая, если не принимать мер «социальной компенсации» малоимущим слоям населения, ставит под угрозу стабильность общества.
7) Наличие совокупности «товаров и услуг» (например, начальное образование), потреблять которые общество может заставить только государство, но не рынок.

1.3 Прогнозирование и планирование как функции государства и хозяйствующих субъектов

Социально-экономическое прогнозирование *— это функция государства и представляет собой систему научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития страны, основанных на законах рыночного хозяйствования.*

Это означает, что государственные предприятия строят свои взаимоотношения с государством как собственником на основе утверждаемых плановых показателей, а с предприятиями и организациями негосударственной собственности — на принципах рыночного хозяйствования и в этой части на них тоже распространяется порядок государственного прогнозирования [3].

Результаты государственного прогнозирования используются при принятии органами законодательной и исполнительной власти конкретных решений в области социально-экономической политики.

Возможны и необходимы прогнозы любого уровня и по любой совокупности территорий, видов производств, отраслей, проблем. Перспективной может быть следующая система прогнозов:

- прогнозы последствий от вероятного наступления событий в стране и за рубежом;
- прогнозы развития отдельных сфер, отраслей экономики, конкретных видов производств, территорий;

- демографические прогнозы;
- политологические прогнозы;
- социальные прогнозы;
- научно-технические прогнозы;
- внешнеэкономические прогнозы;
- экологические прогнозы.

Прогнозы, хотя и разрабатываются отдельно, тесно взаимоувязаны между собой. На их основе составляется обобщающий прогноз социально-экономического развития страны.

При разработке любого прогноза учитываются следующие факторы.

1) *Формы организации материальных потоков*. Преобладающая часть всех видов продукции реализуется свободно. В связи с этим разработать достоверный прогноз загрузки мощностей в том или ином производстве можно только на основе детальной информации о конъюнктуре на товарных рынках.
2) *Способы формирования денежных потоков*. Финансовые ресурсы в преобладающей части вышли из сферы прямого государственного регулирования. Поэтому важно определить, каких объемов достигнет частный капитал и куда он будет направлен.
3) *Динамика цен и их влияние на производство и распределение*. Сейчас нельзя получить ни одной достоверной прогнозной оценки по производству, не зная конъюнктуры цен.
4) *Внутренняя конвертируемость рубля*. Известно, в каких отраслях зарабатывается валюта, а в каких она нужна для импорта. Прогноз определяет ее движение, переход от одних собственников к другим.

***Социально-экономическое планирование** — это вид управленческой деятельности, направленной на обоснование мероприятий, обеспечивающих достижение поставленных целей. Оно выступает функцией собственника, производителя или уполномоченного ими лица, обусловлено потребностями интеграции, углубляющегося разделения труда и не зависит от формы собственности или хозяйствования.*

Необходимость государственного социально-экономического планирования заключается в том, что:

- глобальные проблемы (экология, истощение ресурсов) можно решать лишь в рамках долгосрочной перспективы в общенациональном масштабе;
- объективно повышается доля общественного (коллективного) потребления, которое можно эффективно регулировать лишь с помощью государства;
- рынок не способен обеспечить макроэкономическую сбалансированность и устойчивость;

- без планирования невозможно повышение эффективности экономики в масштабе общества;
- отсутствие планирования как функции управления равнозначно анархии.

Содержание социально-экономического планирования заключается *в обосновании конкретных достижимых целей и приоритетов развития*, выявлении материальных, трудовых и финансовых возможностей реализации разрабатываемых программ.

Государство вынуждено планировать следующие сферы деятельности:

- использование природных ресурсов;
- поступление доходов от имущества юридических и физических лиц;
- налоговые ставки и поступление налогов в бюджет от производства и оборота товаров;
- бюджетные расходы на содержание госаппарата;
- закупки продукции для государственных нужд;
- финансовую поддержку отраслям, регионам, отдельным категориям граждан, иностранным государствам;
- привлечение, погашение и обслуживание государственных займов;
- приобретение, продажу, использование государственного имущества;
- деятельность госпредприятий и др.

Социально-экономическое планирование на макроуровне осуществляют органы государственного управления и местного самоуправления. Функции и объекты планирования разграничены в соответствии с предметами ведения между центральными, региональными, муниципальными органами и хозяйствующими субъектами. Первичной, по отношению к плановым решениям, выступает социально-экономическая политика государства. Предприятия самостоятельно планируют производство, ориентируясь на устанавливаемые государством экономические, социальные, другие нормативы и регуляторы (налоги, экологические требования).

На всех направлениях развития, связанных с бюджетным финансированием, директивность должна жестко поддерживаться. Статус директивности поэтому сохраняет основной финансовый план — *государственный бюджет*.

В условиях полной самостоятельности экономических агентов *не возникает директивных отношений между государством и товаропроизводителями*. Однако план каждого хозяйствующего субъекта является полностью директивным решением, принятым собственником или уполномоченным им органом (лицом), в части целей, направлений, действий, сроков, ресурсов, исполнения. Таким образом, принцип директивности действует в полной мере, так как альтернативой ему может быть только необязательность, отсутствие производственной дисциплины, анархия. Но директивы не обязательно поступают из центрального планового органа.

Сущность планомерности в том, что люди сознательно определяют цели своих действий и соизмеряют их с возможностями, ресурсами. Во всех случаях план обычно отражает принятие хозяйственных и других решений и фиксирует потребность в ресурсах, объемы финансирования, сроки реализации мероприятий, ис-

полнителей, гарантии ответственности за невыполнение. По существу план — это надлежаще оформленное управленческое решение, включающее точно определенную цель, предвидение конкретных событий, пути и средства достижения цели [3].

Выводы

План выражает наиболее оптимальный вариант развития, ориентирует на получение заранее известного результата, он — руководство к действию и обязателен для выполнения, но не любой ценой, а при наличии всех необходимых ресурсов. При этом самим планом решается, какие риски невыполнения принимать во внимание, а от каких абстрагироваться.

Прогноз констатирует вероятность события, явления. Прогнозирование позволяет выявить состояние среды, вероятность достижения целей в условиях неопределенности. Прогноз в большей степени имеет информационный характер, не содержит обязательных показателей, никому не адресуется, не предполагает принятие обязательных решений, действий или ответственности за их осуществление.

Футуролог И. Бестужев—Лада квалифицирует прогнозирование и планирование как предсказание и предуказание. Предсказание — это характеристика возможных или желательных состояний, аспектов будущего, а предуказание — программирование, проектирование на основе принятия решений по проблемам, выявленным на стадии предсказания, и учет всех отрицательных аспектов развития будущего [3].

Контрольные вопросы по главе 1

1) Дайте понятие прогноза.
2) Дайте понятие плана.
3) Какие вы знаете формы планирования?
4) Назовите основные научные школы государственного регулирования экономики.
5) Какими особенностями функционирования рынка вызвана необходимость государственного регулирования экономики?
6) Какие факторы учитываются в условиях рыночной экономики при разработке прогноза?

Глава 2

МЕТОДЫ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ

2.1 Классификация методов прогнозирования. Формализованные методы прогнозирования. Интуитивные методы прогнозирования

Методы прогнозирования *— это совокупность приемов и способов мышления, позволяющих на основе анализа ретроспективных данных, внешних и внутренних связей объекта прогнозирования вывести суждения, с определенной степенью достоверности, относительно будущего развития объекта.*

При использовании моделей в экономических расчетах все величины, характеризующие моделируемые объекты, подразделяются:

1) на экзогенные или входные — известные, т. е. рассчитываемые вне модели (не испытывают обратного воздействия);
2) эндогенные или выходные — неизвестные, т. е. определяемые в процессе решения задачи и получаемые в пределах самой моделируемой системы (взаимосвязаны прямыми и обратными *связями)*.

Вся совокупность методов прогнозирования группируется по следующим признакам:

- по способу получения и обработки информации: статистические методы, методы аналогий, опережающие методы;
- по степени формализации: формализованные и интуитивные;

- по общему принципу действия;
- по направлениям и назначению прогнозирования;
- по процедуре получения параметров прогнозной модели и др.

Статистические методы *— система приемов, способов обработки информации, направленных на получение количественных закономерностей, проявляющихся в структуре, динамике и взаимосвязях прогнозируемых массовых социально-экономических явлений.*

Метод аналогий *— построен на получении прогнозов, построенных на логическом выводе, из которого знание о прогнозируемых процессах возникает на основе известного сходства закономерностей развития одних процессов с другими. Это свойство позволяет после исследования делать выводы, хотя и не окончательные, и не доказательные в полном смысле этого слова. Существуют следующие три вида аналогий: аналогия свойств, аналогия отношений и изоморфизма.*

Опережающие методы *прогнозирования базируются на определенных принципах специальной обработки научно-технической информации, реализующих в прогнозе ее свойство отражать новые тенденции закономерностей развития объекта прогнозирования. В свою очередь, их можно разделить на методы исследования динамики развития объекта и методы исследования и оценки уровня развития объекта* [1].

Теперь остановимся более подробно на классификации методов прогнозирования по степени формализации.

2.1.1 Формализованные методы прогнозирования

Формализованные методы прогнозирования *базируются на построении прогнозов формальными средствами математической теории, которые позволяют повысить достоверность и точность прогнозов, значительно сократить сроки их выполнения, облегчить обработку информации и оценки результатов.*

В состав формализованных методов прогнозирования входят: *методы интерполяции и экстраполяции, метод математического моделирования, методы теории вероятностей и математической статистики.*

Метод интерполяции

Сущность ***метода интерполяции*** *заключается в нахождении прогнозных значений функций объекта $y_i = f(x_j)$, где $j = 0, \ldots, n$, в некоторых точках внутри отрезка $x_0, \ldots, x_n$ по известным значениям параметров в точках $x_0 < x < x_n$.*

Основные условия, предъявляемые к функциям при интерполяции:

- функция должна быть непрерывна и аналитична;
- для конкретного вида функций или их производных указаны такие неравенства, которые должны определить применимость интерполяции к данной функции;
- функция должна быть в достаточной степени гладкой, т. е. чтобы она обладала достаточным числом не слишком быстро возрастающих производных.

В прогнозировании наиболее широко применяются интерполяционные формулы Лагранжа, Ньютона, Стирлинга и Бесселя.

Метод экстраполяции

Метод экстраполяции *— это метод научного исследования, заключающийся в распространение тенденций, установленных в прошлом, на будущий период.*

Математические методы экстраполирования сводятся к определению того, какие значения будет принимать та или иная переменная величина $X = x(t1)$, если известен ряд ее значений в прошлые моменты времени:

$$x1 = x(t1), \ldots, x(tn - 1) \to x(tn).$$

Применяется при стабильности системы, устойчивости явлений, когда динамика процессов, показателей в перспективе определяется тенденциями их изменения в прошедшем периоде. Предполагается, что развитие идет непрерывно, гладко, силы прошлого в состоянии контролировать будущее. Прогноз становится проекцией прошлого в будущее. Будущее воспроизводит прошлое только в случаях, если в прогнозном периоде не будут действовать факторы, влияние которых изменит характер тенденций прошедших лет. Поэтому нужно иметь информацию об устойчивости тенденций за срок, в 2–3 раза превышающий срок прогнозирования [3].

Различают перспективную и ретроспективную экстраполяции.

Перспективная экстраполяция *предполагает продолжение уровней ряда динамики на будущее на основе выявленной закономерности изменения уровней в изучаемом отрезке времени.*

Ретроспективная экстраполяция *характеризуется продолжением уровней ряда динамики в прошлое.*

Существует формальная и прогнозная экстраполяции.

Формальная экстраполяция *базируется на предположении сохранения в будущем прошлых и настоящих тенденций развития объекта.*

Прогнозная экстраполяция *увязывает фактическое состояние исследуемого объекта с гипотезой о динамике его развития. Она предполагает необходимость учета в перспективе альтернативных изменений самого объекта, его сущности* [1].

При разработке прогнозов с помощью экстраполяции исходят из статистически складывающихся тенденций изменения тех или иных количественных характеристик объекта. Экстраполируются оценочные, функциональные, системные и структурные характеристики, например количественные характеристики экономического, научного, производственного потенциала. Степень реальности таких прогнозов в значительной мере обусловливается обоснованностью выбора пределов экстраполяции и соответствием выбранных «измерителей» сущности рассматриваемого явления. Последовательность действий при статистическом анализе тенденций и экстраполировании заключается в следующем:

1) Формулирование задачи, выдвижение гипотез о возможном развитии прогнозируемого объекта, обсуждение факторов, стимулирующих или препятствующих развитию объекта, определение экстраполяции и ее допустимой дальности.
2) Выбор системы параметров, унификация различных единиц измерения, относящихся к каждому параметру в отдельности.
3) Сбор и систематизация данных, проверка однородности данных и их сопоставимости.
4) Выявление тенденций изменения изучаемых величин статистического анализа и непосредственной экстраполяции данных.

В экстраполяционных прогнозах предсказание конкретных значений изучаемого объекта или параметра не является основным результатом. Более важным является своевременное выявление объективно намечающихся сдвигов, закономерных тенденций развития явления или процесса.

Тренд экстраполируемого явления *— это длительная тенденция изменения экономических показателей, т. е. изменение, определяющее общее направление развития, основную тенденцию временных рядов. Тренд характеризует основные закономерности движения во времени, в некоторой мере свободные от случайных воздействий.*

Разработка прогноза заключается в определении вида экстраполирующей функции на основе исходных эмпирических данных и параметров. ***Первым этапом*** является выбор оптимального вида функции, дающей наилучшее описание тренда.

В зависимости от того, какие принципы и какие исходные данные положены в основу прогноза, существуют следующие методы экстраполяции: *среднего абсолютного прироста, среднего темпа роста и экстраполяция на основе выравнивания рядов по какой-либо аналитической формуле*.

1) Прогнозирование ***по среднему абсолютному приросту*** может быть выполнено в том случае, если есть уверенность считать общую тенденцию линейной, т. е. метод основан на предположении о равномерном изменении уровня (под равномерностью понимается стабильность абсолютных приростов). Для нахождения аналитического выражения тенденции на любую дату определяется средний абсолютный прирост и последовательно прибавляется к последнему уровню ряда столько раз, на сколько периодов экстраполируется ряд.

Аналитическое выражение этого метода выглядит следующим образом:

$$y_{i+t} = y_i + \overline{\Delta} t,$$

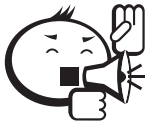
где y_{i+t} — экстраполируемый уровень; $(i + t)$ — номер этого уровня (года); i — номер последнего уровня (года) исследуемого периода, за который рассчитан Δ; t — срок прогноза (период упреждения); Δ — средний абсолютный прирост.

2) Прогнозирование ***по среднему темпу роста*** можно осуществлять в случае, когда есть основание считать, что общая тенденция ряда характеризуется показательной (экспоненциальной) кривой. Для нахождения тенденции в этом случае необходимо определить средний коэффициент роста, возведенный в степень, соответствующую периоду экстраполяции, т. е. по формуле:

$$y_{i+t} = y_i * \overline{K}_p^t,$$

где y_i — последний уровень ряда динамики; t — срок прогноза; $\overline{K}_p^t$ — средний коэффициент роста.

3) ***Метод аналитического выравнивания*** предполагает представление уровней данного ряда динамики в виде функции времени $y = f(t)$. Для отображения основной тенденции развития явлений во времени применяются различные функции: полиномы степени, экспоненты, логистические кривые и другие виды.



Методы экстраполяции, основанные на продлении тенденций прошлого и настоящего на будущий период, могут использоваться в прогнозировании лишь при периоде упреждения до пяти — семи лет. Важнейшим условием применения является наличие устойчиво выраженных тенденций развития социально-экономического явления или процесса. При более длительных сроках прогноза эти методы не дают точных результатов.

Вторым этапом является расчет параметров выбранной экстраполяционной функции. При оценке параметров зависимостей наиболее распространенными являются *метод наименьших квадратов, метод экспоненциального сглаживания временных рядов, метод скользящей средней и другие*.

1 Метод наименьших квадратов

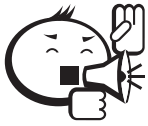
Сущность ***метода наименьших квадратов*** состоит в том, что функция, описывающая прогнозируемое явление, аппроксимируется более простой функцией или их комбинацией. Причем последняя подбирается с таким расчетом, чтобы среднеквадратичное отклонение фактических уровней функции в наблюдаемых точках от выровненных было наименьшим.

Пример

По имеющимся данным (x_i, y_i) $(i = 1, 2, \ldots, n)$ строится такая кривая $y = a + bx$, на которой достигается минимум суммы квадратов отклонений:

$$\min S(a, b) = \sum_{i=1}^{n} \left(y_i - (a + bx_i)\right)^2,$$

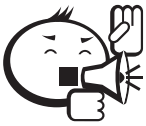
т. е. минимизируется функция, зависящая от двух параметров: a — (отрезок на оси ординат) и b (наклон прямой). Уравнения, дающие необходимые условия минимизации функции $S(a, b)$, называются нормальными уравнениями. В качестве аппроксимирующих функций применяются не только линейная, но и квадратическая, параболическая, экспоненциальная и др.



Недостаток данного метода состоит в том, что модель тренда жестко фиксируется, а это делает возможным его применение только при небольших периодах упреждения, т. е. при краткосрочном прогнозировании.

2 Метод экспоненциального сглаживания временных рядов

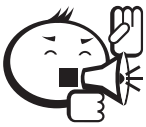
Метод экспоненциального сглаживания временных рядов является модификацией метода наименьших квадратов для анализа временных рядов, при которой более поздним наблюдениям придается больший вес, т. е. веса точек ряда убывают экспоненциально по мере удаления в прошлое. Этот метод позволяет оценить параметры модели, описывающей тенденцию, которая сформировалась в конце базисного периода и не просто экстраполирует действующие зависимости в будущее, а приспосабливает, адаптирует к изменяющимся во времени условиям. Метод экспоненциального сглаживания применяется при кратко- и среднесрочном прогнозировании.



Его преимущества состоят в том, что он не требует обширной информационной базы [1].

3 Метод скользящей средней

Метод скользящей средней заключается в том, что вычисляется средний уровень из определенного числа первых по порядку уровней ряда, затем средний уровень из такого же числа уровней, начиная со второго, далее — начиная с третьего и т. д. Таким образом, при расчетах среднего уровня как бы «скользят» по ряду динамики от его начала к концу, каждый раз отбрасывая один уровень вначале и добавляя один следующий. Каждое звено скользящей средней — это средний уровень за соответствующий период, который относится к середине выбранного периода, если число уровней ряда динамики нечетное.



Недостаток метода состоит в том, что сглаженный ряд динамики сокращается ввиду невозможности получить сглаженные уровни для начала и конца ряда [1].

4 Метод математического моделирования

Метод математического моделирования основан на возможности установления определенного соответствия между знанием об объекте познания и самим объектом. Таким образом, методом моделирования называется способ исследования, при котором изучаются не сами объекты, а их модели и результаты такого исследования переносятся с модели на объект.

Содержанием процесса моделирования являются: конструирование модели на основе предварительного изучения объекта или процесса, выделение его существенных характеристик; теоретический и экспериментальный анализ модели; сопоставление результатов моделирования с фактическими данными об объекте или процессе; корректировка и уточнение модели.

Экономико-математическая модель *(ЭММ) представляет собой математическое описание экономического процесса или объекта, произведенное в целях исследования и управления. При построении модели предполагается, что ее непосредственное изучение дает новые знания о моделируемом объекте, т. е. ЭММ является основным средством модельного исследования экономики.*

Модель может быть сформулирована тремя способами: в результате прямого наблюдения и изучения некоторых явлений действительности (феноменологический способ), вычленения из более общей модели (дедуктивный способ), обобщения более частных моделей (индуктивный способ). Один и тот же объект может быть описан различными моделями в зависимости от исследовательской или практической потребности, возможностей математического аппарата и т. п. Поэтому всегда необходима оценка модели и области, в которой выводы из ее изучения могут быть достоверны.

Модели, в которых описывается моментное состояние экономики, называются *статическими*, а модели, описывающие развитие объекта моделирования, — *динамическими* [1].

Модели могут строиться в виде формул — *аналитическое* представление модели; в виде числовых примеров — *численное* представление; в форме таблиц — *матричное* представление; в форме графов — *сетевое* представление модели.

В экономической науке они применяются для анализа экономических процессов, прогнозирования и планирования во всех звеньях и на всех уровнях экономики, вплоть до планирования развития народного хозяйства страны в целом: модели долгосрочного прогноза сводных показателей экономического развития; межотраслевые модели народнохозяйственного планирования; отраслевые модели оптимального планирования и размещения производства, а также модели оптимизации структуры производства в отраслях; модели, связанные с прогнозированием и планированием доходов и потребления населения, демографических процессов.

Система моделей прогнозирования и процедуры моделирования оформляются в виде методики моделирования, которая должны отвечать следующим требованиям:

- давать логически последовательное описание последовательности правил, т. е. алгоритма, позволяющего составить прогноз при достаточно широких предположениях о характере и значениях исходной информации;
- обосновать выбор методов и технических средств, позволяющих проводить расчеты своевременно и многократно;
- выявить существенные связи прогнозируемых явлений и процессов. Для этого необходимо выявить важнейшие и устойчивые закономерности и тенденции как на исходном материале, так и в процессе анализа результатов, получаемых по данной методике;
- обеспечить согласование отдельных прогнозов в непротиворечивую систему, а также и позволяющую производить взаимную корректировку прогнозов.

2.1.2 Интуитивные методы прогнозирования

Интуитивные методы прогнозирования *— это методы решения сложных неформализуемых проблем посредством получения прогнозных оценок состояния развития объекта в будущем, независимо от информационной обеспеченности методом экспертных оценок.*

Метод экспертных оценок *заключается в проведении экспертами интуитивно-логического анализа проблемы с количественной оценкой суждений и формальной обработкой результатов. При этом обобщенное мнение экспертов принимается как решение проблемы.*

Использование интуиции, логического мышления и количественных оценок с формальной обработкой позволяет получить эффективное решение проблемы. Особенностями метода экспертных оценок являются:

1) научно обоснованная организация проведения всех этапов экспертизы, обеспечивающая наибольшую эффективность работы на каждом из этапов;
2) применение количественных методов как при организации экспертизы, так и при оценке суждений экспертов и формальной групповой обработке результатов.

Наиболее часто эти методы используются при рассмотрении социально-экономических проблем, где невозможно выработать формализованную прогностическую модель.

Посредством метода экспертных оценок решаются следующие задачи:

- составляются перечни возможных событий за определенный промежуток времени по исследуемой проблеме;
- определяются наиболее вероятные интервалы времени совершения совокупности событий;
- определяются цели и задачи с упорядочением их по степени важности;
- разрабатываются альтернативные варианты решения проблем с оценкой их предпочтения;
- разрабатываются альтернативные варианты распределения ресурсов с ранжированием их очередности;
- разрабатываются альтернативные варианты принятия решений в определенной ситуации с оценкой их предпочтительности.

Организация процедуры экспертной оценки включает несколько направлений: формирование экспертной группы; подготовку и проведение экспертизы; статистическую обработку полученных результатов опроса.

В зависимости от организации экспертной оценки и формы опроса различают методы индивидуальных и коллективных экспертных оценок.

1) *Методы индивидуальных экспертных оценок* включают в себя: *метод анкетирования и интервьюирования, аналитический метод, метод написания сценария и др.*:

а) *Метод анкетирования*.

Метод анкетирования *заключается в предъявлении экспертам опросных листов-анкет, на которые они должны дать ответы в письменной форме.*

Все вопросы анкет можно классифицировать по содержанию и по форме. По содержанию вопросы делятся на три группы:

- объективные данные об эксперте;
- основные вопросы по сути анализируемой проблемы;
- дополнительные вопросы, позволяющие выявить источники информации и аргументации эксперта, самооценку компетентности эксперта.

По форме основные вопросы делятся на открытые, или свободные, закрытые и с «веером» ответов, а также на прямые и косвенные.

Закрытый вопрос задается в форме, предполагающей лишь три возможных ответа — «да», «нет», «не знаю».

Вопрос с «веером» ответов предоставляет эксперту возможность выбора одного из предлагаемых ответов, например срока реализации определенной научно-технической идеи из ряда перечисленных сроков. К этой же форме относятся вопросы-задания на ранжирование заданных объектов, на оценку их весов, значимости в баллах на оценку вероятности некоторого события.

Кроме рассмотренных трех форм вопросов, можно ввести еще одну форму, промежуточную между открытыми вопросами и вопросами с «веером» ответов. Это вопрос-задание на проведение морфологического анализа, на построение дерева целей, альтернатив. При задании вопроса в такой форме эксперту может быть предоставлено право дать две или три оценки одного объекта — минимальную, среднюю, максимальную (или оптимистическую, среднюю, пессимистическую).

При задании вопросов в любой форме эксперт должен быть поставлен в известность, что он вправе выдвинуть новые вопросы и дать на них ответы, а также назвать экспертов, не включенных в число опрашиваемых, которые способны дать ответы на вопросы анкеты или вопросы, выдвинутые им самим. Кроме того, эксперт должен изложить свои замечания и советы по форме и содержанию анкет [1].

б) *Метод интервьюирования*.

Интервьюированием *является устный вопрос эксперта членом группы управления интервьюером.*

Получение прогнозных оценок *методом «интервью»* осуществляется посредством беседы, в ходе которой интервьюер ставит вопросы эксперту по заранее в той или иной степени разработанной программе. Одновременно может производиться опрос нескольких экспертов, однако в этом случае есть опасность потери самостоятельности экспертов.

От очного анкетирования этот метод отличается тем, что при интервью эксперт дает ответы в устной форме на устные вопросы, точное содержание которых до опроса ему, как правило, не было известно, хотя тематика интервью могла быть сообщена ему заранее.

Достоинством интервью является непрерывный живой контакт интервьюера и опрашиваемого, что позволяет быстро получить большое количество информации и всесторонне, хотя и поверхностно, осветить объект экспертизы.

Недостатками интервью являются возможность сильного влияния интервьюера на ответы эксперта, отсутствие времени для глубокого продумывания ответов, а также высокие требования к опрашивающему и большое время, расходуемое на опрос всего состава экспертов.

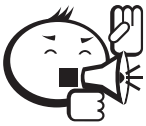
в) *Аналитический метод.*

Получение прогнозных оценок ***аналитическим методом*** *осуществляется посредством логического анализа какой-либо прогнозируемой ситуации. Он предполагает самостоятельную работу эксперта над анализом тенденции, оценкой состояния и путей развития прогнозируемого объекта.*

г) *Метод написания сценария.*

Метод написания сценария *основан на определении логики процесса или явления во времени при различных условиях.*

Основное назначение сценария — определение генеральной цели развития объекта прогнозирования, выявление основных факторов фона и формулирование критериев для оценки верхних уровней дерева целей. Ценность сценария тем выше, чем меньше степень неопределенности, т. е. чем больше степень согласованности мнений экспертов в осуществимости событий, в развитии процесса и т. д. [1].



Основным преимуществом рассмотренных выше методов являются возможность максимального использования индивидуальных способностей экспертов и незначительность психологического давления, оказываемого на отдельных работников.

2) *Методы коллективных экспертных оценок* основаны на том, что при коллективном мышлении, во-первых, выше точность результата и, во-вторых, при обработке индивидуальных независимых оценок, выносимых экспертами, могут возникнуть продуктивные идеи. Существуют следующие разновидности методов коллективных экспертных оценок: *метод «комиссий», «метод Дельфи», метод «коллективной генерации идей» («мозговая атака»), метод морфологического анализа и др.*

а) *Метод «комиссий»* предполагает создание рабочей группы, в функции которой входят: назначение экспертов, проведение опроса, обработка материалов, анализ результатов коллективной экспертной оценки. В ходе работы уточняются основные направления развития объекта, а также составляется матрица, отражающая генеральную цель, подцели и средства их достижения, т. е. направления научных исследований и разработок, результаты которых могут быть использованы для достижения цели.

Затем разрабатываются вопросы для экспертов. Это может быть перечень или таблица, но содержание вопросов должно определяться спецификой прогнозируемого объекта. Далее следуют проведение опроса экспертов и статистическая обработка материалов, которые характеризуют обобщенное мнение и степень согласованности индивидуальных оценок экспертов. Они служат исходной базой для синтеза прогнозных гипотез и вариантов развития исследуемого явления или процесса. Методика представляет собой совокупность оценок относительной важности, назначенных экспертами каждого из оцениваемых направлений исследований и разработок, выражающихся в баллах и принимающих значения от 0 до 1, от 0 до 10, от 0 до 100 и т. д.

Эти оценки по определенному вопросу сводятся в таблицу, строки которой соответствуют направлениям исследований, а столбцы — порядковым номерам экспертов.

б) *«Метод Дельфи»* — один из наиболее распространенных методов экспертных оценок. Его основными особенностями являются: анонимность экспертов, полный отказ от личных контактов экспертов и коллективных обсуждений; многотуровая процедура опроса экспертов посредством их анкетирования; обеспечение экспертов информацией, включая и обмен ею между экспертами, после каждого тура опроса при сохранении анонимности оценок, аргументации и критики; обоснование ответов экспертов по запросу организаторов.

в) *Метод «коллективной генерации идей»* включает два элемента: выявление вероятностных вариантов развития объекта прогнозирования и их оценку. При «мозговой атаке» сначала активизируется творческий потенциал специалистов, что находит отражение в генерации определенной идеи. Затем следует процесс деструирования (разрушения, критики) этой идеи и формулируется контридея. Это позволяет за короткое время путем вовлечения всех экспертов в активный творческий процесс получить продуктивные результаты.

г) *Метод морфологического анализа* — это экспертный метод систематизированного обзора всех возможных комбинаций развития отдельных элементов исследуемой системы. Этот метод построен на полных и строгих классификациях объектов, явлений, свойств и параметров системы, позволяющих строить и оценивать возможные сценарии ее развития в целом [1].

Этой цели служит прием систематизированного охвата информации с последующим исследованием ее по методу «морфологического ящика». Последний строится в виде дерева или матрицы, в клетках которых помещены соответствующие характеристики объекта. Последовательное соединение одного из параметров первого уровня с одним из параметров последующего уровня представляет собой одно из возможных состояний объекта или решений проблемы. В результате создается новая информация об изучаемом объекте и вырабатывается оценка всех возможных альтернатив его состояния [3].

2.2 Понятие и содержание макроэкономического планирования

Планирование осуществляется на различных уровнях иерархии управления. На уровне народного хозяйства страны — макроэкономическое планирование; на региональном уровне — региональное (территориальное) планирование; на уровне предприятия — микроэкономическое планирование.

Макроэкономическое планирование *— это научное предвидение уровня развития и результатов функционирования общественного производства, основанное на установлении закономерностей и тенденций социального и научно-технического прогресса, накопленного опыта и хозяйственной практики, объективных зависимостей и причинно-следственных связей в народном хозяйстве. Научной основой макроэкономического планирования является экономическая теория.*

Теория планирования имеет три составляющие: методологическую, социально-экономическую и организационную.

Методология *планирования — система принципов, показателей, методик и методов разработки и обоснования плановых решений.*

Методология базируется на экономической теории, изучающей законы и закономерности развития общества, тенденции воспроизводственных процессов и др. Составными элементами методологии планирования являются принципы, методы, методика, логика планирования.

Социально-экономическое *направление обеспечивает изучение и познание действия экономических и социальных законов расширенного воспроизводства с целью реализации их в экономической политике государства.*

Организационное направление *— исследует и разрабатывает технологию разработки планов, структуру плановых органов и т. д.* [1].

Принципы планирования являются исходными положениями теории макроэкономического планирования. В качестве основных выделяют следующие принципы планирования:

1) *Принцип научной обоснованности плановых решений* — предполагает учет законов и закономерностей развития природы и общества, законов мышления, применение методов математического моделирования в процессе разработки планов.

2) *Принцип социальной направленности и приоритета общественных потребностей* предполагает, что в планировании следует, прежде всего, исходить из интересов человека и общества. Удовлетворение потребностей общества должно быть исходной позицией общегосударственных планов — экономика не должна и не может развиваться вне интересов личного и общественного потребления.

3) *Принцип повышения эффективности общественного производства* предполагает реализацию целей и задач планирования с наименьшими затратами, т. е. с максимальной экономией живого и овеществленного труда.

4) *Принцип пропорциональности и сбалансированности* — предполагает формирование пропорций, отвечающих интересам всего общества, на основе сбалансированной структуры общественного производства. Пропорции общественного производства, с одной стороны, формирует рыночный механизм, с другой — государство посредством планирования формирует его рациональную структуру исходя из интересов общества. Пропорциональность и сбалансированность общественного производства достигается посредством:

   - установления эквивалентного обмена результатами производственной деятельности во всех сферах общественного производства;
   - достижения равновесия совокупного спроса и совокупного предложения по всему народнохозяйственному обороту ресурсов;
   - рационального соотношения между разумными потребностями и имеющимися ресурсами;
   - паритетам интересов различных форм собственности в пользовании материальными, трудовыми и финансовыми ресурсами общества и др.

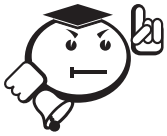
Реализация этого принципа в планировании позволяет поддерживать материально-вещественные и стоимостные пропорции в целом по народному хозяйству, а также межотраслевые, отраслевые, территориальные и др. пропорции.

5) *Принцип приоритетности* — предполагает необходимость выбора приоритетных направлений решения важнейших общегосударственных проблем экономики, вызванных ограниченностью располагаемых ресурсов.

6) *Принцип согласования краткосрочных и перспективных целей и задач* — позволяет обеспечить непротиворечивость достижения текущих целей и задач социально-экономического развития с достижением стратегических целей. Он реализуется посредством системы долгосрочных, среднесрочных и текущих плановых документов [1].

Методы планирования *— совокупность способов и приемов, с помощью которых обеспечиваются разработка и обоснование различных планов. К основным методам планирования относят: балансовый, нормативный, различные математические методы, а также программно-целевой метод* [2].

Методология планирования находит отражение: в нормативных документах, методических указаниях, положениях, рекомендациях к составлению планов, формах, системе плановых показателей и способах их обоснования.



Составной частью методологии планирования является *методика планирования*, представляющая собой совокупность конкретных способов, приемов, расчетов, необходимых для разработки отдельных видов, разделов и показателей плана, их координации и увязки.

Важнейшим элементом методологии планирования является логика и технология планирования.

Логика планирования *— это система представлений об этапах проведения плановых расчетов; упорядоченная последовательность действий, связанных с разработкой планов. Она конкретизирует методологию народнохозяйственного планирования и служит основой для разработки технологии планирования* [2].

*Под **технологией планирования** понимается — совокупность процедур сбора планово-экономической информации, обработки, структуры разделов планов, состава показателей, форм разработки и других средств, обеспечивающих процесс составления планов и контроля их выполнения.*

Процесс разработки *планов*, организации осуществления планов, корректировки и контроля за их выполнением включает в себя выбор и обоснование целей, определение средств и путей их достижения посредством сравнительной оценки альтернативных вариантов и принятия наиболее приемлемого из них.

В процессе общегосударственного планирования решаются следующие основные задачи:

- определяются общественные потребности и их структура;
- определяются потребности в материальных, трудовых и финансовых ресурсах;
- обосновывается наиболее рациональные направления использования ресурсов во взаимосвязи с текущими и перспективными потребностями;
- обеспечивается сбалансированность развития отдельных отраслей народного хозяйства (материального производства, непроизводственной сферы и др.), регионов, краев, областей и др.;
- исследуются направления повышения эффективности использования всех видов ресурсов для достижения максимально возможных социальных результатов [1].

Для решения крупных комплексных задач применяются ***системный анализ и синтез***. В качестве системы выступают народное хозяйство в целом, его сферы, части, отрасли, предприятия; выделяются подсистемы, входящие в систему более высокого порядка. Система предполагает целостность, единство своих элементов, которые взаимообусловлены и иерархически соподчинены. При системном анализе острее и непосредственнее обнажаются проблемы и выявляются способы их решения. Эффективность системного анализа обусловлена тем, что целое всегда больше суммы его частей [3].

Выделяются следующие стадии системного анализа: постановка задачи; определение целей и критериев оценки; структурный анализ факторов, тенденций, их взаимодействия; разработка концепции и вариантов развития системы. Факторы классифицируются:

- на связанные с общеэкономической ситуацией в стране;
- зависящие от деятельности непосредственно производителей;
- формируемые под воздействием рыночных отношений и государственного регулирования [3].

Каждый фактор обусловливает понижающую, повышающую или стабилизирующую тенденцию.

Анализ ситуации в стране проводится с помощью наиболее важных и всеохватывающих макроэкономических показателей-индексов валового внутреннего продукта (ВВП), инфляции, качества жизни, занятости и др.

Балансовый метод является одним из основных методов планирования и имеет универсальное значение как способ, увязывающий потребности с ресурсами, т. е. способствующий решению основной проблемы в экономике. С помощью балансового метода вскрываются диспропорции, регулируются народнохозяйственные пропорции, обосновываются необходимые соотношения между разделами и показателями плана; выявляются резервы, устанавливается макроэкономическое равновесие.

Балансы разрабатываются при планировании как на макроуровне, так и на уровне предприятий. Они подразделяются на материальные, трудовые и стоимостные. Материальные балансы выражают натурально-вещественные пропорции, трудовые — источники поступления трудовых ресурсов и их использование, стоимостные или денежные балансы используются при разработке финансовых планов, согласовании доходов с расходами.

Метод моделирования социально-экономических процессов, используемый в планировании, базируется на разработке экономико-математических моделей и решении задач с помощью электронно-вычислительных машин. Различают макроэкономическое и корпоративное (внутри предприятия) моделирование. Модели применяются чаще при краткосрочном планировании, когда вероятность структурных изменений невелика.

Нормативный метод применяется для расчета и прогнозных, и плановых показателей. Нормы и нормативы разрабатываются заранее на законодательной или ведомственной основе.

В прогнозировании используются более обобщенные, а в планировании более конкретные нормы. Нормы закладываются практически во все сколько-нибудь значимые показатели. Более того, доведение норм и нормативов заменяет установление абсолютных показателей, т. е. объемов [3].

2.3 Система показателей, применяемая в планировании

Составной частью методологии планирования является система плановых показателей.

Плановые показатели *— количественные и качественные характеристики, выражающие задания плана, определяющие ресурсное обеспечение, параметры процессов производства и потребления на плановый период.*

Показатели формируют структуру и адресность плановых решений, посредством их осуществляется подготовка и обоснование управленческих решений,

а также увязываются цели плана с ресурсами и эффективностью их использования, общегосударственные интересы с интересами отдельных субъектов и др.

Все плановые показатели по своему назначению, содержанию и форме делятся на следующие виды:

1) В зависимости от методов расчета:

   а) *Абсолютные* показатели — экономические величины, отражающие объем или размер явления в определенных границах времени и места. Абсолютные показатели характеризуют сумму значений первичных признаков объекта, т. е. отражают суммарное число единиц, суммарное свойство, размеры (абсолютные) явлений, их признаков в единицах меры протяженности, площади, массы (веса) и т. п., в единицах счета времени, в денежных единицах или в виде числа элементов (единиц), составляющих данное явление. Они выражаются именованными величинами: в натуральных единицах измерения: тоннах, штуках, часах, и т. п.; в условных единицах: условном топливе, нормо-сменах и т. д.; стоимостных единицах: рублях, долларах, марках и т. д.

   б) *Относительные* — показатели, используемые для измерения характеристик и соотношения разных абсолютных величин, их измерения во времени, их взаимосвязи между собой и др. Относительные величины получаются как частное от деления одной величины на другую, которая служит основанием (базой) сопоставления. Они используются для сравнительной оценки состояния изучаемого явления, изучения его структуры, степени развития и подразделяются на относительные величины: плана, реализации плана, динамики, структуры, сравнения, интенсивности и др. [1].

2) Для характеристики сущности выражаемых явлений и процессов:

   а) *Количественные показатели* — величины, отражающие те экономические явления и процессы, которые могут быть непосредственно измерены и зарегистрированы. Они выражают размеры, уровни явлений и процессов в абсолютных величинах. К ним относятся: объем продаж, объем товарной, валовой продукции, численность работающих, численность рабочих, фонд оплаты труда, размер затрат различных производственных ресурсов и др.

   Количественные показатели делятся:

   - *на объемы* (*моментные показатели*) — величины, измеряющие размер, уровень экономического явления на определенную дату. Например, запас продукции, стоимость основных фондов, численность работающих на определенную дату;
   - *потоки* (*интервальные показатели*) — величины, измеряющие размеры, уровни экономических процессов с учетом продолжительности периодов времени, для которых делается расчет. Например, годовые объем продукции, суточный выпуск продукции, мощность электростанции. Размерность потока: «объем, деленный на время».

б) *Качественные показатели* — величины, измеряющие уровни тех экономических явлений и процессов, которые не могут быть непосредственно измерены и зарегистрированы. Размеры, уровни качественных показателей определяются взвешиванием и сопоставлением количественных показателей по отношению друг к другу — уровень производительности труда, себестоимости продукции, рентабельность производства, фондоотдача и др. [2].

3) По типу используемых измерителей:

а) *Натуральные* — позволяют планировать материально-вещественные пропорции производства, потребительские свойства продукции, параметры технологических процессов и др. Они применяются для отражения вещественного содержания плана, его согласования с потребностью. Исчисление натуральных показателей ведется в единицах измерения, соответствующих физическим свойствам явлений (в единицах массы, длины, объема и т. д.). Натуральные показатели в зависимости от применяемых единиц измерения подразделяются:

- *на собственно натуральные*, отражающие количественную оценку конкретного вида продукции (штуки, тонны, метры и т. д.);
- *условно-натуральные* (приведенные) — применяются для определения общего объема производства разных, но родственных в каком — либо отношении продуктов (изделий). Сущность метода условно-натуральных измерителей состоит в том, что какой-либо один из родственных продуктов принимается за условную единицу, а все другие в зависимости от величины принятого для измерения параметра пересчитываются в эти условные единицы. Пересчет производится по коэффициентам, характеризующим соотношение параметров каждого продукта с параметром продукта, принятого за единицу измерения.

б) *Трудовые* — показатели, позволяющие планировать затраты времени и труда. На их основе планируются объемы производства в трудовых измерителях, численность персонала, производительность труда, заработная плата и др.

в) *Стоимостные* — обобщающие показатели, с помощью которых планируются объемы производства, продукции, заработная плата, себестоимость продукции, прибыль и др., ранее выраженные в натуральных и трудовых измерителях. С помощью их составляются плановые сметы, калькуляции, производственные задания и др. [2].

4) В зависимости от выполняемой роли в управляющих воздействиях на экономический объект:

а) *Утверждаемые* (*директивные*) *показатели* — величины, устанавливающие достижение выполнения обязательного задания, определяющего основные результаты деятельности экономического объекта в планируемом периоде. Структура и состав подсистемы этих показателей определяются составом целей и задач экономического объекта.

б) *Расчетные показатели* — величины, отражающие уровни тех экономических явлений и процессов, которые вторичны по отношению к характеристикам, обеспечивающим достижение целей экономического объекта. Они предназначены для обоснования величин утверждаемых (директивных) показателей экономического объекта.

в) *Индикативные показатели* — величины, отражающие эволюцию предвидимого (прогнозируемого, планируемого) развития экономического объекта [2].

5) По времени действия:

а) *Отчетные показатели* — экономические величины, характеризующие результаты хозяйственной и финансовой деятельности за отчетный период (годовой, квартальный, месячный и т. д.).

б) *Текущие показатели* — экономические величины, характеризующие состояние, результаты хозяйственной и финансовой деятельности в текущий период (годовой, квартальный, месячный и т. д.).

в) *Плановые показатели* — экономические величины, устанавливающие на основе совокупности целевых пропорций количественные параметры функционирования и развития экономического объекта на плановый период [1].

6) По признакам, раскрывающим природу измеряемого объекта:

а) *Технические* — которые характеризуют технические явления и процессы производства — габариты, точность, производительность, срок службы, качество, долговечность, патентную чистоту и др.

б) *Экономические* — которые характеризуют экономические явления и процессы производства — уровень затрат труда, материальных и др. ресурсов, степень эффективности использования всех видов ресурсов, организации производства и т. д.

в) *Технико-экономические* — которые характеризуют технические явления и процессы производства в их связи с экономической стороной производственных процессов или отдельных их элементов — уровень использования различных видов оборудования, степень механизации и автоматизации, прогрессивность технологических процессов, качество выпускаемой продукции, эффективность производства, организацию производства и труда и др.

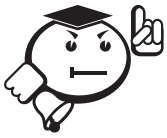
г) *Организационные* показатели характеризуют уровень организации производства — коэффициенты специализации рабочих мест, механизации и автоматизации производства, использования производственной мощности и др.

д) *Социальные* показатели характеризуют уровень социального развития коллектива организации — квалификацию, общеобразовательный уровень работающих, условия жилищного и бытового обслуживания и др. [1].

7) *По степени обобщения процессов и явлений*:

а) *Агрегированные* — показатели, укрупненные по какому-либо признаку путем сложения, представления группы показателей через их среднюю, путем использования различных взвешивающих коэффициентов (например, объем производства, средняя производительность труда, среднегодовая стоимость основных фондов и др.). Агрегированные показатели необходимы потому, что ни одна модель не в состоянии вместить всего многообразия реально существующих в экономике продуктов, ресурсов, связей. В процессе управления при переходе от низшей ступени к высшей показатели агрегируются, а число их уменьшается. При этом часть информации «теряется» и приходится вести расчеты приближенно, на основании статистических закономерностей.

б) *Дезагрегированные* — показатели, обратные агрегированным (например, объем производства цеха, средняя производительность труда работников цеха и др.).



Структура показателей по этому основанию имеет и другую классификацию, в соответствии с которой показатели ведущей системы делятся (по охвату совокупности) на *частные* (*индивидуальные*), *групповые и обобщающие*:

- *частные* (*индивидуальные*) — показатели, характеризующие единичные явления и процессы (численность персонала предприятия, оборот торговой фирмы и др.);
- *групповые* — показатели, характеризующие явления и процессы отдельных групп однородных явлений и процессов;
- *обобщающие* — показатели, характеризующие явления и процессы совокупности групп однородных явлений и процессов.

Разница между общими, групповыми и частными показателями заключается в их различной информационной емкости. Если частные показатели характеризуют отдельный процесс, явление, эффективность использования отдельных факторов производства, то общие — характеризуют в целом изучаемый процесс или явление, его эффективность в целом [2].

Система показателей зависит от сложности целей и задач, которые решаются при разработке плана. Проблема адекватности показателей особенностям отдельных этапов реформирования хозяйственной системы является одной из самых сложных методологических проблем.

Контрольные вопросы по главе 2

1) Рассмотрите классификацию прогнозов.
2) Назовите показатели прогнозов и планов.
3) Каковы принципы планирования?
4) В чем состоит роль анализа как предпосылки прогнозирования и планирования?
5) В чем сущность метода экстраполяции?
6) Дайте характеристику методу экспертной оценки.

Глава 3

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ

3.1 Порядок разработки и утверждения прогнозов и планов

Цель — *идеальный результат деятельности в будущем* [4].

Высшая цель планирования состоит в том, чтобы быть действенным инструментом достижения целей предприятия, т. е. своевременно выявлять средства, альтернативы, а также шансы и риски достижения целей и выбирать соответствующие мероприятия.

3.1.1 Частные задачи и фазы планирования

Из этой главной цели вытекает ряд частных целей планирования. Различают следующие цели планирования:

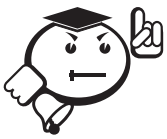
- *направленность целей*: путем планирования цели более низкого порядка и действия как лиц, так и отделов согласуются с целями более высокого порядка;
- *раннее предупреждение*: планирование позволяет путем прогнозирования проблем своевременно принимать решения или превентивные меры;
- *координация частных планов*: при помощи планирования согласуют решения отдельных проблем и избегают этим их непредвиденного воздействия друг на друга, препятствующего их реализации;

- *подготовка принятия решений*: в процессе планирования анализируются, выявленные проблемы и исследуются те альтернативы, которые могут привести к решению проблем (достижению целей). Таким образом, целенаправленно и систематично подготавливается решение по наиболее подходящей альтернативе. Для всех последующих решений фиксируются одновременно определенные рамки принятия решений;
- *определение основных методов контроля*: путем планирования становится возможным сравнивать желаемые параметры плана как с прогнозом, так и с фактически достигнутыми величинами (полученными величинами) и одновременно следить за предпосылками последующего планирования. Таким образом, планирование становится основой результативного контроля;
- *информация сотрудников*: при помощи планирования можно соответствующим образом извещать сотрудников о целях, альтернативах, применении средств, ограничениях и сроках;
- *мотивация сотрудников*: сотрудничество в процессе разработки плана, а также при согласовании плановых заданий позволяет стимулировать работу сотрудников по выполнению плана, т. е. стимулировать достижение производственных и личных целей.

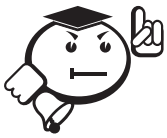
Если рассмотреть *процесс планирования с начала до конца*, то в нем можно выделить отдельные *фазы*. Каждая из фаз характеризуется постановкой особых задач и системно связана с другими фазами последовательностью выполнения и обменом информацией. Содержание задач отдельных фаз можно вывести из частных задач. Их можно определять с различной степенью детализации.

Процессы планирования и управления охватывают фазы:

1) разработка и формулирование целей,
2) постановка проблем,
3) поиск альтернатив,
4) прогнозирование,
5) оценка и принятие решений,
6) исполнение,
7) определение плановых показателей,
8) расчет фактических показателей,
9) сравнение фактических и плановых показателей (выявление отклонений плана от факта),
10) анализ отклонений, принятие мер по корректировке [4].



Фазы разработки целей, постановки проблем, поиска альтернатив, прогнозов, оценки и принятия решений входят в процесс планирования.



Мероприятия, которые проводятся после выбора задания плана, т. е. исполнение, задание плановых показателей, выявление фактических показателей, сравнение плана и факта, анализ отклонений, а также принятие мер по корректировке, обобщены под названием «управление исполнением» или «управление в узком смысле». Управление исполнением охватывает, таким образом, само исполнение, лежащее между планированием и конечной реализацией, общий контроль, а также обеспечение исполнения решения. Контроль, таким образом, образует одну из фаз управления исполнением [4].

3.1.2 Отдельные задачи фаз планирования

Первой фазой процесса планирования является *разработка и формулирование целей*.

Формулирование целей *— это создание точной, структурированной и пригодной к реализации системы норм для последующих действий.*

В планировании эта фаза имеет особый вес в том случае, если у предприятия еще нет системы четко сформулированных целей. Решение задач фазы «Формулирование целей» помогает предприятию точно определить нормы для его последующих действий. Если, напротив, уже существует система целей, то от первой фазы процесса планирования можно, как правило, отказаться [4].

Отдельными задачами при формулировании целей являются:

1) ***Поиск целей*** — это те мероприятия, при которых устанавливаются исходные цели высшего порядка. Из исходных целей выводятся отдельные цели низшего порядка различного ранга. Низшие цели находятся в отношении соподчиненности высшим. Возможные цели проверяются систематически измерением их соответствия исходным целям.

2) ***Уточнение целей*** — это точное определение содержания цели, формы, терминов, носителей и ограничений отдельных целей. Уточнение целей и поиск целей очень тесно связаны между собой. Цели, которые формулируются точно, позволяют проводить более точное планирование и контроль и тем самым повышают действенность всех инструментов управления предприятием.

3) ***Структурирование целей*** — это иерархическое упорядочение всех найденных целей. При этом возможны различные иерархии целей (системы целей). «Телеологическая» иерархия целей возникает в том случае, когда цели высшего и низшего порядка находятся в отношении «цель и средство». Логическая иерархия целей исходит из применения определенной сети понятий. Если прибыль периода P определяется как P = (доход периода) – (затраты периода), то прибыль пери-

ода считается целью более высокого порядка, чем доход и затраты. Еще одной иерархией целей является иерархия по приоритетам. В ней как цели высшего порядка рассматриваются те цели, которым отдается более высокий приоритет при их реализации. Иерархия целей по их соотношению при принятии решений может быть сформирована на основе учета значения целей для модели принятия решения. При этом основные цели отличаются от побочных целей (побочных условий). И наконец, следует назвать еще и организационную иерархию целей, которая формируется элементами системы управления предприятием и ведет к разделению целей предприятия, целей подразделений, целей отделов и должностных целей. Эта иерархия целей выдвигается на первый план в том случае, если необходимо согласовать между собой систему управления и систему целей.

4) ***Принцип проверки реализуемости целей*** направлен на то, чтобы определить, достижимы ли, осуществимы ли отдельные цели с позиции структуры системы целей, наличия персонала, технико-экономических условий. Структурно-целевой аспект охватывает отношения целей по их совместимости. При этом цели могут оказаться как совместимыми, так и несовместимыми. Совместимые цели могут быть нейтральными и дополняющими друг друга, а в предельном случае — идентичными. При несовместимых целях речь идет о конкурирующих, а в экстремальных случаях — об антагонистических целях. Технико-экономический аспект должен показать, насколько реально избрана цель для данных условий рынка, мощностей, применения капитала и т. д. (степень ее реализации, уровень требований). Анализ целей в кадровом аспекте должен выявить, насколько квалификация и компетенция, а также мотивация задействованных сотрудников достаточны для достижения поставленных целей.

5) ***Выбор целей*** (принятие решений по целям) — это действия, ведущие к принятию решения по той системе целей, которые будут фактически преследоваться. Если разработано несколько альтернативных систем целей, то следует выбирать ту систему целей, которая лучше обеспечивает достижение целей высшего порядка. Выбранная таким образом система целей должна быть подвергнута в дальнейшем анализу относительно согласованности с последующими фазами планирования [4].

В ходе выполнения задач отдельных фаз планирования не исключены изменения поставленных целей или формулирование абсолютно новых целей, и поэтому избранная система целей может считаться только предварительной. Из этого следует, что уже в фазе формирования целей появляются отдельные задачи, соответствующие отдельным частным альтернативам, прогнозам, а также оценке принятых решений. В фазе формулирования целей может использоваться ряд методов анализа целей (см. таб. 3.1): дерева целей, индексный, матричный методы [4].

Второй фазой процесса планирования является *диагностика проблем*.

Диагностика проблем — *это выявление отклонения между представлением о цели и прогнозируемым состоянием объекта на какой-либо период планирования* [4].

Таблица 3.1 – Отнесение методов планирования к его фазам

Методы планирования	**Фазы планирования**					
	Формулирование целей	**Постановка проблем**	**Поиск альтернатив**	**Прогнозирование**	**Оценка**	**Принятие решений**
Оценка						
анализ точки самоокупаемости					×	
инвестиционные расчеты					×	×
методы теории полезности					×	
метод анализа риска					×	×
анализ полезности и затрат					×	
анализ чувствительности		×	×	×	×	×
Принятие решений						
методы оптимизации			×		×	×
эвристические методы			×		×	×
имитация		×	×	×	×	×
методы дерева решения			×		×	×
анализ полезности и затрат					×	
принятие решения в условиях:						
1) определенности	×				×	×
2) определенного риска					×	×
3) неопределенного риска					×	×

В связи с планированием ***проблему*** *обозначают как отклонение между фактическим и будущим прогнозируемым состоянием или искомым плановым состоянием (заданной целью).*

Вначале даются описание и анализ имеющейся ситуации (анализ ситуации).

Затем на перспективу определяется, какое изменение ситуации может произойти за рассматриваемый период планирования, если не будут предусмотрены дополнительные мероприятия по формированию желательных событий в этот период (прогноз ситуации).

В заключение цель сравнивается с прогнозируемым состоянием этого же периода (определение проблемного пробела).

Отклонение прогнозируемого состояния от заданной цели *является проблемным пробелом, который должен быть ликвидирован мероприятиями, которые предлагает разработчик плана.*

При этом большое значение имеет то обстоятельство, что прогнозируемая ситуация должна пониматься как предпосылка для проведения мероприятий по решению проблемы. Чем раньше и точнее будут определены проблемные пробелы, тем выше вероятность нахождения действенных альтернатив по их решению.

Особым случаем планирования является решение комплексных проблем. Они часто служат причиной расщепления проблем, анализа частных проблем с целью выявления их компонентов, а также анализ взаимодействия между частными проблемами. Соподчинение частных проблем приводит к созданию наглядной иерархии проблем, что становится отправным пунктом для целевого решения общей комплексной проблемы.

Проблемный пробел может быть исследован методом анализа причин. Сюда относятся: системный анализ, ABC-анализ и др.

Третей фазой является *поиск альтернатив*.

Альтернатива *— это способ достижения поставленной цели, отличный от других возможных способов. Как правило, альтернатива состоит из комбинаций определённых переменных, формирующих решение, которые называются мероприятиями. При изменении переменных получают определённую альтернативу, при этом следует иметь в виду, что различные альтернативы с разной степенью успеха ведут к цели, а тем самым к решению проблемы.*

В тех случаях, когда решение проблемы допускает несколько альтернатив, для каждой из них может быть составлен альтернативный план. Если хотят решать проблему системно и полно, то всегда важно знать, какие альтернативы могут быть

реализованы с учётом экономических, технических, социальных, правовых, а также экологических условий. Все альтернативы, которые могут быть осуществлены, составляют область допустимых значений.

Область допустимых значений (пространство решений) *— это множество пригодных для реализации альтернатив, которыми располагает в данный момент составитель плана. Эти альтернативы должны быть сформулированы так, чтобы они исключали друг друга. Допустимая область может содержать конечное или бесконечное количество альтернатив.*

По структуре различают простые и комбинированные (комплексные) альтернативы.

Простые альтернативы *ни иерархически, ни во времени не распадаются на частные альтернативы или мероприятия, они не являются звеньями альтернативной цепочки, они остаются неизменными во времени и не зависят от решений, принимаемых по последующим альтернативам.*

Комплексные альтернативы *могут распадаться на иерархически выше- или нижележащие, а по времени — на предыдущие и последующие частные альтернативы или, будучи звеньями в альтернативной цепочке, зависеть от предыдущих и последующих альтернатив. Но они — так же, как и простые альтернативы, — зависят, как правило, от появления неопределенных событий или условий, так что и эти альтернативы могут иметь в различных условиях неодинаковые последствия.*

Типичным способом выявления общих альтернатив в цепочке следующих во времени друг за другом частных альтернатив является ***дерево принятия решений***. Частные альтернативы обусловливаются при этом вероятностными событиями, имеющими разные вероятности их наступления.

Под поиском альтернатив понимается систематическое выявление, формулирование и анализ способов достижения целей. Чтобы овладеть этой задачей, нужно осуществить процесс поиска, состоящий из следующих частных:

- систематический и многосторонний поиск отдельных идей (указаний, подходов относительно решения проблемы);
- комбинирование отдельных идей в независимые альтернативы;
- точная формулировка найденных альтернатив;

- анализ структуры альтернатив и соотношений между частными альтернативами;
- ограничение альтернатив в допустимой области (отсев альтернатив, которые не могут быть реализованы при существующих побочных условиях);
- проверка полноты допустимой области.

Определение допустимой области заканчивает поиск альтернатив. Полученный в процессе поиска результат в виде пространственного решения образует основу для последующей фазы планирования, прогноза и оценки принятия решений. В качестве методов поиска идей применяются следующие методы (см. табл. 3.1): приемы мозговой атаки, морфологические и синектические приемы.

Четвёртая фаза процесса — *прогнозирование*.

Прогнозирование и планирование являются некоторой системой методических приемов, *выполнение которых в определенной последовательности позволяет обеспечить эффективность решений*. Это связано с тем, что соблюдение системного единства и установленной последовательности этапов «поисковый прогноз — нормативный прогноз — стратегическое планирование — бизнес-планирование — перспективное планирование — текущее планирование — оперативное планирование» позволяет последовательно и дозированно раскрывать неопределенности, связанные с внешней рыночной средой *организационно-производственной системы*.

Организационно-производственная система (ОПС) — *это множество элементов, персонал, соединенные структурно и функционально таким образом, чтобы на заданном множестве условий реализовать определенное множество целей.*

Наоборот, пропуск одного из элементов этой системы, «перепрыгивание через отдельные этапы и элементы» системы и процесса «прогнозирование-планирование» может приводить к снижению точности планирования, а следовательно, эффективности принимаемых решений и повышению риска при принятии решения.

По возможности влияния лиц, принимающих решения на предприятии, различаются поддающиеся влиянию и не поддающиеся влиянию, предсказуемые или непредсказуемые последствия.

Поддающимися влиянию предсказанными последствиями являются такие зависимые переменные, на которые может воздействовать лицо, принимающее на предприятии решения, путем выбора альтернативы, т. е. по определенным комбинациям независимых переменных (переменных величин в решениях, действиях или в инструментарии). Возникающие зависимые переменные называются также «переменными эндогенного ожидания». Предсказание их величин называется ***прогнозом воздействия****.*

Поддающиеся влиянию предсказанные последствия *— это значения зависимых переменных, на которые руководитель не может воздействовать на предприятии (по меньшей мере на данном этапе прогнозирования). Возникающие в этой связи зависимые переменные называются «переменными экзогенного ожидания». Предсказание этих значений называется прогнозом ситуации или развития.*

Постановка задач прогнозирования может быть разделена на следующие частные задачи:

- характеристика желаемого прогноза относительно предмета, точности, качества и времени действия;
- анализ данных прошлого опыта и их причинно-следственных связей, а также прогнозирование соотношения причин на момент или период прогноза;
- оформление прогноза после выбора подходящих для этого гипотез и установление независимых переменных в решении, а также формулирование условий действенности прогноза, включая указание на вероятность в наступлении того или иного события;
- проверка всех проведенных отдельных этапов прогнозирования на их непротиворечивость;
- если нужно, проведение альтернативного прогнозирования; оно может относиться как к одному плану, так и к нескольким планам альтернатив. В случае одного плана для одного и того же предметного содержания могут быть составлены частные прогнозы альтернатив. Из них может быть сделан выбор или комбинация так, чтобы результат был соотносим и соответствовал заданным критериям качества. Аналогично следует себя вести и в случае составления нескольких планов альтернатив.

Описание (анализ), объяснение (диагноз) и прогноз (предсказание) — составляют три основных элемента каждой научной дисциплины. Классификация методов теории прогнозирования на практике позволяет при разработке управленческих решений: обеспечить достоверность прогноза; минимизировать затраты времени и(или) средств на выбор и обоснование метода прогнозирования; открывает возможность прогнозирования по аналогии.

Пятая фаза *— оценка альтернатив и принятие решений.*

Принятие решения *— это выбор оптимальной альтернативы при заданной цели с учетом побочных условий.*

Взвесив все позитивные и негативные последствия разработанных альтернативных действий, следует выбрать тот альтернативный план, который оптимален

(оптимизирующий, удовлетворяющий ограничениям или достигающий определенного фиксируемого значения).

Решение о том, чтобы принять альтернативный план, является актом рационального выбора, который не может обойтись без системы оценки и соподчинения.

***Оценка** — это соотнесение альтернативы с ее целевым значением.*

В результате оценки все принятые на рассмотрение альтернативы ранжируются, что дает возможность рационально принимать решения. В некоторых случаях, например когда преследуются несколько предполагаемых целей, может оказаться необходимым создать классификацию альтернатив по рангам. На какую альтернативу падет окончательный выбор, зависит от применяемых правил принятия решения [4].

3.2 Основные методы разработки планов: балансовый метод, нормативный метод, экономико-математические методы, программно-целевые методы

***Методы планирования** — составная часть методологии планирования — представляют собой совокупность способов и приемов, применяемых в процессе конкретных плановых расчетов на разных уровнях народнохозяйственного планирования, позволяющих реализовать его принципы.*

Наибольшее применение в практике планирования получили следующие методы разработки планов: балансовый, нормативный, экономико-математические и программно-целевой методы.

3.2.1 Балансовый метод

Балансовый метод применяется для взаимоувязки объема и структуры общественных потребностей с материальными, трудовыми и финансовыми ресурсами, а также взаимного согласования всех разделов и показателей планов. Он используется, прежде всего, как инструмент обеспечения планомерности, пропорциональности, научной обоснованности пропорций воспроизводства, отраслевой и территориальной структуры общественного производства.

Балансовый метод позволяет устанавливать и увязывать натурально-вещественные и стоимостные пропорции в народном хозяйстве. Он основан на том, что каждый вид продукции, работы или услуги является, с одной стороны,

результатом какой-либо деятельности, а с другой — ресурсом для потребления. Поскольку совокупные потребности, как правило, выше возможных объемов ресурсов, то в процессе разработки конкретных балансов происходит ранжирование потребностей — распределение их по степени значимости на первоочередные, менее важные и т. д.

В общей системе экономических балансов выделяются балансы *материальные*, *трудовые* и *финансовые* [1].

Материальные балансы (производство и распределение продукции, производственных мощностей, земельных угодий и т. д.) разрабатываются в соответствующих физических единицах измерения или в условно-натуральном исчислении [3].

С помощью материальных балансов обеспечивается всесторонняя увязка производства и потребления материальных ресурсов. Основное назначение материальных балансов — увязка общественных потребностей в определенных видах продукции с ресурсами. Они позволяют обеспечить наиболее оптимальное распределение продукции меду регионами и товаропроизводителями [2].

Материальные балансы различаются:

- по периодам и стадиям разработки и исполнения — *балансы долгосрочные, среднесрочные, текущие*;
- по видам используемой балансовой модели — *балансы однопродуктовые, многопродуктовые (сводные, комплексные, межпродуктовые) и межотраслевые*;
- по единицам измерения — *балансы натуральные, стоимостные и натурально-стоимостные*.

Однопродуктовые балансы разрабатываются по конкретным видам материальных ресурсов и позволяют обеспечить равенство объемов этих ресурсов по источникам поступления и потребления. Увязка потребностей с ресурсами достигается путем определения объемов, структуры производства материальных ресурсов, запланированного ввода производственных мощностей, изменения объема и структуры экспортных и импортных поставок и т. д.

В формализованном виде баланс может быть представлен в виде:

$$\sum R_{ij} = \sum \Pi_{mk},$$

где R_{ij} — объем i-го вида материальных ресурсов по j-му источнику поступления; Π_{mk} — потребность в m-м виде материальных ресурсов по k-му направлению использования.

Сводные балансы представляют собой совокупность однопродуктовых балансов, объединенных по определенному признаку (отраслевая принадлежность, технологическое назначение продукции, взаимозаменяемость продукции и др.). При разработке сводных балансов однопродуктовые балансы приводятся к одному из видов балансируемой продукции и соответствующей единице измерения (натуральной, условной, стоимостной).

Комплексные балансы разрабатываются по группам взаимозаменяемых материальных ресурсов одной или нескольких отраслей (конструкционные материалы, топливно-энергетические ресурсы, и д.р.). В этих балансах учитываются факторы производства и применения взаимозаменяемых ресурсов.

Межпродуктовые балансы позволяют увязать и контролировать сбалансированность производства различных видов продукции, они составляются по отраслям и по народному хозяйству в целом. С их помощью определяются производственные связи, взаимозависимости и пропорции между производством отдельных видов продукции и его обеспеченностью материальными ресурсами в целом и по структуре потребления [1].

Межотраслевой баланс представляет собой экономико-математическую модель, образуемую перекрестным наложением строк и колонок таблицы, т. е. балансов распределения продукции и затрат на ее производство, увязанных по итогам (шахматный баланс). Главные показатели здесь — коэффициенты полных и прямых затрат. Межотраслевой баланс более известен в науке и практике как *метод «затраты — выпуск»*, разработанный В. Леонтьевым (США).

Метод «затраты — выпуск» сводится к решению системы линейных уравнений, где параметрами являются коэффициенты затрат на производство продукции. Коэффициенты выражают отношения между секторами экономики (коэффициенты текущих материальных затрат), они устойчивы и поддаются прогнозированию. Решение системы уравнений позволяет определить, какими должны быть выпуск и затраты в каждой отрасли, чтобы обеспечить производство конечного продукта заданного объема и структуры. Для этого составляется таблица межотраслевых потоков товаров. Неизвестными выступают выпуск и затраты товаров, произведенных и использованных в каждой отрасли. Их исчисление с помощью коэффициентов и означает объемы производства, обеспечивающие общее равновесие. При выявлении диспропорций с учетом заказов потребителей, в том числе и государственных, составляется план-матрица выпуска всех видов материальных благ и затрат на их производство [3].

Натуральные материальные балансы строятся по отдельным видам продукции в соответствующих натуральных единицах измерения — тоннах, в $м^3$ и т. д. Такие балансы относятся к однопродуктовыми, т. к. в них отражается только один вид продукции.

Стоимостные материальные балансы — балансы в денежном выражении, носят более обобщенный и универсальный характер. Они всегда являются многопродуктовыми и в большей своей части разрабатываются на уровне отраслей, регионов.

Натурально-стоимостные материальные балансы разрабатываются по группам однородной продукции. За единицу измерения в данном случае принимается условная единица с каким-либо определенным содержанием. Этот вид баланса носит универсальный характер. Балансы данного вида относятся к *многопродуктовыми*, так как объединяют несколько видов продукции [1].

Все материальные, трудовые и финансовые балансы имеют два раздела: в первом показываются ресурсы и источники их поступления, во втором определяются потребности или распределение ресурсов (таблица 3.2) [3].

Нормативной базой материальных балансов служит система норм, определяющих меру затрат различных материальных ресурсов на производство единицы продукции или на выполнение единицы объема работ. Обоснованность материальных балансов зависит от полноты и достоверности экономической информации.

Составление материальных балансов осуществляется в определенной последовательности.

Таблица 3.2 – Табличная форма баланса

Ресурсы	Использование ресурсов
Остатки на начало планового периода	Производственно-эксплутационные нужды
Производство	Капитальное строительство
Импорт	Экспорт
Разбронирование государственных резервов	Пополнение государственных резервов
Прочие поступления	Остатки на конец планового периода
Всего	*Всего*

В первую очередь в процессе разработки распределительной части материальных балансов определяются потребности в ресурсах по всем направлениям их использования. Применяется для этого, как правило, метод прямого счета с использованием норм и нормативов показателей объемов производства продукции и численности населения. *Во вторую очередь* в процессе разработки ресурсной части материальных балансов определяются возможные объемы материальных ресурсов в планируемом (прогнозируемом) периоде.

Обязательным требованием при составлении материальных балансов является равенство двух его частей: распределительной и ресурсной. *В третью очередь* по завершении предварительных расчетов по отдельным статьям балансов происходит их взаимная увязка. Работа по увязке частей баланса называется его корректировкой.

Если предполагаемое количество наличных ресурсов превышает намечаемый объем их использования, то проводят следующие мероприятия: изучаются новые рынки сбыта конкретного ресурса; изменяются качественные параметры ресурса; разрабатываются мероприятия по стимулированию спроса на конкретный вид ресурса; снижается цена на соответствующий вид ресурса и др.

Если же выявляется превышение итога распределительной части материального баланса над его ресурсной частью, т. е. образуется дефицит материального ресурса, проводятся мероприятия по ликвидации: рассматриваются возможности увеличения того или иного ресурса за счет резервов и интенсификации его производства, например за счет более рационального использования производственных мощностей или снижения материалоемкости продукции; сокращаются нормы расхода материального ресурса, если это не наносит ущерба качеству продукции; рассматриваются варианты использования эффективных заменителей того или иного ресурса; уменьшаются нормативные запасы ресурса, если это не влияет на ритмичность производства; выделяются дополнительные капитальные вложения для расширения производственных мощностей по производству этого ресурса; рассматриваются возможности увеличения объема ресурсов за счет внешней торговли.

Материальные, трудовые и финансовые балансы взаимосвязаны и представляют систему балансов. Главная их задача заключается в согласовании потребностей с ресурсами. В случае превышения потребности в том или ином виде продукции над ресурсами изыскиваются дополнительные возможности производства, снижения норм потребления, использования заменителей (без ухудшения качества

конечного продукта) и т. д. При превышении ресурсов над потребностями могут увеличиваться резервы, экспортные поставки, объемы производства в отраслях-потребителях [3].

3.2.2 Нормативный метод

Нормативный метод основан на разработке и использовании прогрессивной системы норм и нормативов, отражающих достижения научно-технического прогресса и важнейшие цели развития экономики.

Основное преимущество нормативного метода состоит в том, что посредством его устанавливается связь между ресурсами, а также конечными результатами производства, в улучшении которых заинтересовано общество в целом.

Норма *— количественная мера затрат живого или овеществленного труда на единицу продукции, в которой в конечном счете находит отражение уровень развития производства. Норма не только отражает этот уровень развития производства, она активно влияет на него.*

Нормативы *— это показатели, характеризующие относительную величину или степень использования орудий и предметов труда, их расходования на единицу площади, веса, объема и т. д.*

Экономические нормативы отражают общественные требования к результатам деятельности и характеризуют необходимый уровень использования ресурса (его удельный расход) на конечный результат или регламентируют отношения в ходе распределения результатов деятельности.

Нормативная база *— комплекс норм и нормативов, используемых для разработки прогнозов и планов, оценки их выполнения.*

Система норм и нормативов *— комплекс научно обоснованных материальных, трудовых и финансовых норм и нормативов, порядок и методы их формирования, обновления и использования при разработке прогнозов и планов, а также организация подготовки и контроля норм и нормативов на всех уровнях прогнозно-плановой работы.*

Цель разработки системы норм и нормативов — обеспечение научного фундамента прогнозов и планов, их пропорциональности и сбалансированности, в вы-

явлении и учете резервов производства, способствующих повышению эффективности функционирования экономического объекта.

В системе норм и нормативов важнейшими подсистемами являются следующие нормы и нормативы:

I) *Социальные* — определяют размеры и структуру социальных расходов, а также процедуры их корректировки в зависимости от темпов инфляции и роста заработной платы: уровень жизни; потребления населением отдельных материальных благ и услуг; обеспеченность населения жильем, коммунально-бытовыми и транспортными услугами; уровень развития здравоохранения, науки, культуры, образования, торговли и общественного питания и др.

II) *Финансово-экономические* — определяют размеры: налоговых ставок (шкалы подоходного налога); ставок налогов на добавленную стоимость; норм амортизационных отчислений; норм обязательных резервов; норм и нормативов отчислений от прибыли; ставки рефинансирования; нормы обязательных резервов; нормативы резервов по ссудам; акцизов и др.

III) *Капитальных вложений и продолжительности инвестиционного цикла* — включают нормативы удельных капитальных вложений, эффективности капитальных вложений; нормы и нормативы продолжительности строительства, строительного задела, технологической структуры капитальных вложений, продолжительности проектирования и др.

IV) *Расхода сырья, материалов, топлива и энергии* — включают нормы и нормативы расхода материальных ресурсов на основное производство, ремонтно-эксплуатационные нужды, запасов материальных ресурсов, расхода материальных ресурсов на капитальное строительство и др.

V) *Труда и заработной платы* — включают норматив минимального размера заработной платы; нормативы заработной платы в бюджетных организациях; нормы времени, выработки, численности, обслуживания; использования трудовых ресурсов и др.

VI) *Охраны окружающей среды* — включают нормы и нормативы охраны воздушного бассейна, охраны и рационального использования флоры и фауны, водных ресурсов, земель; запасов природных ресурсов и др.

VII) *Льгот различных категорий населения и организаций* — включают нормы и нормативы, влияющие на их налоговые обязательства, на их потребности в бюджетном финансировании (в пособиях) или на цены потребляемых ими благ (перекрестное субсидирование и ценовые дотации) и др.

VIII) *Обеспечения военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов* — включают нормы и нормативы обеспечения помещениями, амуницией, военной техникой и вооружением и др., регулирующие деятельность вооруженных сил и правоохранительных органов.

Нормативные методы являются основой обеспечения соответствующего — международным стандартам уровня социального развития, достижения сбалансированности производства, потребления, поиска резервов эффективного использования ресурсов, рационального управления производством, научной организации труда и др.

При подготовке и практическом использовании системы норм и нормативов должны учитываться следующие требования:

1) соблюдения методического единства формирования норм и нормативов каждой группы по уровням управления и периодам планирования;
2) обеспечения прогрессивности норм и нормативов;
3) обоснованности норм и нормативов — технической, экономической и социальной;
4) систематического обновления норм и нормативов на основе отражения в них изменений технологий, повышения качества продукции, совершенствования организации производства и труда, улучшения социально-экономических условий и развития рыночных методов хозяйствования и др.

Основные принципы, на которых должна использоваться система норм и нормативов для целей индикативного планирования:

1) ***Принцип прогрессивности*** предполагает необходимость учета в процессе разработки норм и нормативов достижений научно-технического прогресса, мероприятий по экономии и рациональному использованию всех видов ресурсов, повышению эффективности общественного производства и др.
2) ***Принцип децентрализованности*** предполагает самостоятельность хозяйствующих субъектов при определении конкретных объемов затрат ресурсов, выпуска продукции, услуг на основе норм и нормативов, задающих распределение чистого дохода, и других нормативов, связывающих затраты и результаты хозяйственной деятельности.
3) ***Принцип равновесности*** предполагает, что произвольное установление нормативов не позволяет обеспечить сбалансированное и эффективное развитие экономики. Необоснованное установление жестких нормативов заставляет хозяйствующие субъекты соответствующим образом строить свое поведение — при сильном государстве субъекты, подчиняясь давлению «сверху», отвечают пассивным поведением, т. е. снижают предпринимательскую активность, вывозят капитал за рубеж и т. д. При слабом государстве хозяйствующие субъекты, «уходя в тень», — не платят налоги, расцветают неплатежи и другие формы невыполнения договорных обязательств.
4) ***Принцип системности*** предполагает, что равновесные значения одних нормативов зависят от значений других. Выбор и обоснование системы норм и нормативов должны строиться на согласовании интересов государственных, экономических и других субъектов. Это согласование должно строиться на принципе соблюдения паритета «сверху вниз» и «снизу вверх». Такой принцип согласования интересов исключает стихийный (лоббистский) характер и исключает произвол и коррупцию при их установлении.
5) ***Принцип обусловленности*** предполагает, что нормы и нормативы можно разделить на безусловные и обусловленные. Безусловные — это нормы и нормативы, действующие для всех случаев и субъектов данной группы и формализовано отраженные в законодательстве. Обусловленные — это

нормы и нормативы, обусловливаемые предварительным выполнением хозяйствующими субъектами ряда критериальных требований [1].

Нормативный метод разработки планов хорошо сочетается с индикативным планированием, а также выступает базовым инструментом бюджетно-налогового макропланирования, внутрифирменного планирования и расширяет возможности координации действий государственных органов и хозяйствующих субъектов.

3.2.3 Экономико-математические методы

Экономико-математические методы применяются для оптимизации планов, анализа и оценки различных вариантов развития, более точной и развернутой характеристики важнейших народнохозяйственных связей. Кроме того, применение экономико-математических методов дает возможность использовать в планировании экономико-математические модели и вычислительную технику с целью повышения научной обоснованности и оптимизации планов.

В основе экономико-математических методов лежит описание наблюдаемых экономических процессов и явлений посредством моделей.

Математическая модель экономического объекта *— его гомоморфное отображение в виде совокупности уравнений, неравенств, логических отношений, графиков, объединяющее группы отношений элементов изучаемого объекта в аналогичные отношения элементов модели.*

Предполагается, что изучение модели имеет двоякий смысл: с одной стороны, оно дает новые знания об объекте, с другой — позволяет определить наилучшее решение применительно к различным ситуациям. Математические модели, используемые в экономике, можно подразделить на классы по ряду признаков, относящихся к особенностям моделируемого объекта, цели моделирования и используемого инструментария.

Это модели макро- и микроэкономические, теоретические и прикладные, равновесные и оптимизационные, описательные, матричные, статические и динамические, детерминированные и стохастические, имитационные и др.

Экономико-математические методы имеют следующие направления:

1) *Экономико-статистические методы* включают методы экономической и математической статистики. Экономическая статистика занимается статистическим изучением народного хозяйства в целом и отдельных его отраслей на основе периодической отчетности. Инструментарием математической статистики, используемым для экономических исследований, являются дисперсионный и факторный анализ корреляции и регрессии.

2) *Моделирование экономических процессов* заключается в построении экономико-математических моделей и алгоритмов, проведении расчетов по ним с целью получения новой информации о моделируемом объекте. С помощью экономико-математического моделирования могут решаться задачи

анализа экономических объектов и процессов, прогнозирования возможных путей их развития (проигрывание различных сценариев), подготовки информации для принятия решений специалистами. При моделировании экономических процессов широкое распространение получили: производственные функции, модели экономического роста, межотраслевой баланс, методы имитационного моделирования и др.

3) *Исследование операций* — научное направление, связанное с разработкой методов анализа целенаправленных действий и количественного обоснования решений. Типовые задачи исследования операций включают: задачи массового обслуживания, управления запасами, ремонта и замены оборудования, календарного планирования, распределительные задачи и др. Для их решения используются методы математического программирования (линейного, дискретного, динамического и стохастического), методы теории массового обслуживания, теории игр, теории управления запасами, теории расписаний и др., а также программно-целевые методы и методы сетевого планирования и управления.

4) *Экономическая кибернетика* — научное направление, занимающееся исследованием и совершенствованием экономических систем на основе общей теории кибернетики. Основные ее направления: теория экономических систем, теория экономической информации, теория систем управления в экономике. Рассматривая управление народным хозяйством как информационный процесс, экономическая кибернетика служит научной основой разработки автоматизированных систем управления [1].

3.2.4 Программно-целевой метод

Программно-целевые методы применяется для увязки целей плана с ресурсами на основе целевых программ, являющихся теми инструментами планирования, которые определяют структурные сдвиги и общую динамику развития народного хозяйства. Сущность программно-целевого метода состоит в разработке целевых комплексных программ, предназначенных для обоснования решений макроэкономичеких проблем, важнейших народнохозяйственных задач.

Этот метод планирования применяется для решения народнохозяйственных и локальных производственных, технических, экономических и других задач.

Разработка программы включает стадии: отбор проблем; принятие решения о разработке; обоснование намечаемых мероприятий; экспертиза и оценка эффективности; утверждение; контроль за ходом выполнения [1].

3.3 Организация плановой работы на предприятии

Система планирования *— это упорядоченная структура отдельных частей планирования* [4].

По ***срокам*** различаются следующие виды планирования: *стратегическое рамочное планирование, долгосрочное планирование, среднесрочное планирование, бюджетное планирование, скользящее краткосрочное планирование*.

Рамочное планирование формулирует только глобальные цели и стратегии, соотносимые с временными отрезками от 10 до 20 лет. Оно служит для оценки возможностей долгосрочного развития на основе приблизительных прогнозных тенденций народного и мирового хозяйства, народонаселения, технологий и т. д. В этом проекте может быть, однако, намечено приблизительно только расширение производственной программы по некоторым группам продукции. Рамочный план разрабатывается регулярно в виде централизованного плана или нерегулярно в виде объектного плана (централизованно или децентрализованно).

Долгосрочное планирование конкретизирует программы инвестиций и выпуска продукции вплоть до планового горизонта, специфичного для определенной группы продукции, и охватывает, как правило, отрезок времени до 10 лет. Специфика горизонта планирования в рассматриваемой отрасли определяется длительностью периода, нужного для разработки нового типа автомобиля, который длится, как показывает опыт, от трех до пяти лет (время от формулирования цели до готовности к серийному выпуску) При этом планирование инвестиций может перешагнуть за названный горизонт планирования: особое значение долгосрочного планирования заключается в его стратегическом характере. Долгосрочный план составляется по меньшей мере один раз в год.

Задачей среднесрочного планирования является создание предпосылок для реализации программ долгосрочного планирования с финансовой, экономической и технической точек зрения. Его временной промежуток — около пяти лет, и он определяется прежде всего потребностью во времени, необходимом для капиталовложении и, особенно, для подготовки оборудования и помещений, изготовления специального инструмента и т. д. Срок в пять лет считается также приемлемым для принятия решений по инвестициям, а также для контроля со стороны наблюдательного совета. Среднесрочное планирование проводится по крайней мере один раз в год в виде децентрализованного планирования.

Путем ***бюджетного планирования*** разрабатывается по деталям точный проект, который рассматривается как план выполнения долго- и среднесрочных целей. Направляющими целями служат в первую очередь отношения между доходами и расходами либо высокий уровень загрузки мощностей. Бюджет используется как инструмент управления с точки зрения «Management by Exception», поэтому продолжительность этого вида планирования — от месяца до квартала Выявление и анализ появляющихся отклонений проводится с помощью «гибкого расчета плановых затрат» по методу «Controller-check-lists».

Скользящее краткосрочное планирование покрывает временное пространство в 21 месяц с подразбивкой на месячные или квартальные планы. Разработка планов производится либо помесячно, либо поквартально контролёрами. «Цель краткосрочного планирования — предусмотреть развитие бизнеса в течение месяца, рассчитать влияние отклонения результатов работы от плана на планирование всего планового горизонта и гибко управлять этим развитием. Техническая и экономическая адаптация текущих операций стоит, таким образом, в центре этого планирования. Одновременно оно становится постоянным средством коррекции бюд-

жетного, средне- и долгосрочного планирования». Под скользящим планированием понимается планирование, которое состоит в постоянной корректировке последующих частных планов на основе результатов выполнения предыдущих планов.

Составные части плана:

- цели,
- прогнозируемые данные,
- постановка проблемы,
- находящиеся в распоряжении средства (имущество и др.),
- отдельные мероприятия и их комбинации, лица ответственные за планирование,
- временные условия и сроки,
- прогнозируемые последствия.

Практическое выполнение процесса планирования требует уточнения некоторых вопросов: выбор методов, моделей, способов и технических приемов на отдельных фазах планирования; выбор инструментов планирования; учет в процессе планирования юридических норм; разработка плановой документации и др. Действительно, в любом процессе планирования присутствует комплексное формирование связей между величинами воздействия, признаками форм планирования и его последствий.

Центральный вопрос экономики предприятия, на который в связи с созданием и применением системы комплексного планирования необходимо ответить, — это вопрос о преимуществах системы планирования. Иначе говоря, важное значение имеет определение того, какой вклад вносит система планирования в достижение цели предприятия. Этот вопрос следует поставить, несмотря на то, что показатели достижения цели, т. е. результаты, по отдельным компонентам управления могут быть измерены только по кардинальной шкале и условно соотнесены с этими компонентами. Однако признаки, по которым оцениваются системы планирования и отдельные планы, нужны для того, чтобы можно было судить о том, какая система планирования подходит для конкретных условий.

Можно назвать следующие особенности систем планирования:

1) ***Уровень документального обеспечения***. Для согласования и плановых расчетов, а также контроля планов имеет большое значение, чтобы их важнейшие составные части были выполнены в письменной форме. Хорошая плановая документация облегчает выполнение вышеуказанных задач и положительно влияет на достижение цели. Обратим внимание на то, что хорошая система документации может стоить дорого, но приходится идти на эти затраты.

2) ***Уровень организованности***. Под уровнем организованности следует понимать строгость установленного в системе планирования организационного режима. Неорганизованность и отсутствие способности к импровизации, конечно, снижают гибкость системы планирования. Система планирования с разумной степенью организованности оптимальным образом адаптируется к меняющимся условиям внешней среды.

3) ***Уровень стандартизации***. В отношении планирования стандартизация означает унификацию планов, процессов и техники планирования, вспомогательных

средств при планировании и т. д. Унификация обеспечивает порядок, при котором одинаковые проблемы планирования на разных дочерних предприятиях и на одном и том же предприятии в разные периоды планирования или в разных подразделениях решаются исходя из одной и той же концепции.

4) ***Уровень полноты***. Формулирование комплексных проблем распадается на частные проблемы, и отношения между ними должны быть проанализированы для того, чтобы определить иерархию проблем. Планированием в этом случае можно заниматься, с одной стороны, только с целью выявления наиболее значимых в этой иерархии проблем, в то время как остальные проблемные области подгоняются под них. С другой стороны, планирование может быть применено только к интенсивным участкам на стыках между функциональными областями или к хронически «узким местам». Эти обсуждаемые до сих пор виды планирования считаются неполными и обозначаются как «планирование основных моментов». И наоборот, в связи с планированием, охватывающим все проблемы, поддающиеся планированию полностью, говорят как о «полномасштабном планировании».

5) ***Уровень точности***. Точность планирования означает уровень точности измерения характеристик объектов планирования, составных частей плана, а тем самым и содержания плана. Уровень точности, однако, не обязательно должен быть одинаковым для отдельных планов системы. Требования к уровню точности определяются тем, что один частный план составляется в виде приблизительного плана, а другой — как детально разработанный план.

6) ***Уровень согласованности планов***. Все частные планы системы планирования должны быть скоординированы и интегрированы. Согласованность планов касается прежде всего составных частей плана и отношений между отдельными планами. С позиции содержания планов можно согласовывать цели, прогнозы, мероприятия, средства, действия лиц, ответственных за планы, сроки. Кроме того, требуется согласование отдельных планов по степени необходимости, срочности, иерархии, последовательности, обусловленности и гибкости. Обеспечение согласования планов одного ранга будем называть координацией планов, а согласование планов различных рангов — интеграцией планов [4].

Контрольные вопросы по главе 3

1) Дайте классификацию планов.
2) Опишите нормативный метод планирования.
3) Каково значение балансового метода планирования?
4) Назовите особенности систем планирования.
5) Опишите экономико-математический метод планирования.
6) Какие различаются виды планирования по срокам?
7) Опишите фазы планирования.

РАЗДЕЛ II

Прогнозирование и индикативное планирование развития комплексов, отраслей и сфер национальной экономики

Глава 4

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ БАЗОВЫХ УСЛОВИЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

4.1 Прогнозирование демографического развития

Разработка демографических прогнозов делится на 3 основные стадии.

Первая стадия — *аналитическая*. Ее содержание — анализ демографической ситуации в стране и регионах на начало прогнозируемого периода, оценка демографических результатов развития общества за истекший период, сопоставление их с прогнозными значениями показателей, выявление характера отклонений фактических значений показателей от прогнозных и причин, обусловивших такие отклонения. Очень важно выявить в процессе анализа те диспропорции, негативные тенденции, которые возникли в демографическом развитии страны, и на основе этого обосновать состав демографических проблем, их масштабы, остроту. Необходимо также выявить положительные тенденции в демографическом развитии для того, чтобы предусмотреть их усиление, развитие в прогнозных периодах.

Вторая стадия — *целевая*. На этой стадии обосновывается состав целей демографического прогноза. Значимость этой стадии определяется тем, что состав целей определяет характер тех мер, которые органы управления должны разработать и реализовать, чтобы повлиять на демографическое развитие в соответствующих направлениях.

В составе дерева целей следует выделить по характеру их возникновения две группы. Первая группа — это цели, достижение которых представляет собой решение тех проблем, которые возникли в демографическом развитии страны истекшего периода. Вторая группа — это цели, достижение которых предопределено изменением демографических условий в прогнозном периоде, характером тех тре-

бований, которые предъявит развитие экономики и социальной сферы к демографической ситуации страны в прогнозном периоде.

Третья стадия — *расчетная*. Ее содержание заключается в обосновании системы прогнозных показателей: численности населения, естественного прироста, структуры населения (половозрастной, территориальной, образовательной и др.).

Факторы, влияющие на характер демографического развития, можно разделить на две группы.

Первую группу образуют факторы объективные, на характер действия которых система государственных органов повлиять не может, например сложившиеся традиции, религиозные представления населения, состояние международной обстановки, последствия войн, иных социальных потрясений и др.

Вторую группу образуют факторы, влияние которых в большей или меньшей степени управляемо, например прогресс в медицинской науке, качество медицинского обслуживания, культурно-образовательный уровень населения, уровень жизни, обеспеченность бытовыми условиями, размер доходов и др. Влияние каждого фактора рассчитывается отдельно, после чего определяется суммарное влияние всех факторов.

Существует взаимозависимость между различными факторами, т. е. с изменением характера влияния одних факторов изменяется характер влияния других. Поэтому в прогнозных расчетах используются экономико-математические методы, разрабатываются многофакторные динамические модели, в которых значения демографических показателей представлены как функции, а факторы — как аргументы. В интегральной форме совокупное влияние всех факторов может быть выражено в виде следующей формулы:

$$D_n = f\left(Y_1 + Y_2 + \ldots Y_n\right),$$

где D_n — прогнозное значение демографического показателя; $Y_1, \ldots, Y_n$ — количественные значения различных факторов в прогнозируемом периоде; n — количество факторов, учитываемых в расчетах.

4.2 Показатели, характеризующие уровень жизни населения. Социальные нормы и нормативы

В составе прогнозируемых показателей наиболее значимы следующие: *численность населения страны по годам прогнозируемого периода, темпы роста численности, структура населения, ее динамика, трудовой потенциал, экономический потенциал населения, потребительский потенциал населения, жизненный фонд населения и др*.

Прогнозная численность населения зависит от рождаемости, смертности, его структуры, масштабов, интенсивности миграционных процессов. На рождаемость оказывают влияние половозрастная структура населения, масштабы помощи государства, региональных, местных органов молодым семьям и др. Динамика смертности зависит от качества медицинского обслуживания населения, особенно людей пенсионного возраста, эффективности социальной защиты этой части населения, от интенсивности, условий труда и др. На интенсивность миграционных процессов

влияет возможность трудоустройства на новом месте жительства, психологическая готовность к переезду, способность адаптироваться в новых условиях по всем аспектам жизнедеятельности.

Трудовой потенциал населения — показатель, отражающий его экономические возможности. Для определения трудового потенциала необходимо иметь информацию о средней продолжительности трудовой жизни отдельных возрастных групп населения (или поколений). Теоретически она равняется 44 годам для мужчин и 39 годам для женщин. С увеличением возраста продолжительность трудоактивной жизни соответственно сокращается. В действительности она меньше по разным причинам: часть времени трудоспособного возраста используется на приобретение образования, теряется вследствие заболеваний, существуют льготные категории профессий, относительно которых продолжительность трудовой жизни короче, часть времени в рыночных условиях теряется вследствие безработицы и т. д. Такое уменьшение фактической продолжительности трудовой жизни учитывается с помощью соответствующих коэффициентов. Кроме того, в расчетах учитывается трудовой фонд населения нетрудоспособного возраста. Таким образом, трудовой потенциал (фонд) населения может быть рассчитан по следующей формуле:

$$ТП_{пр} = t_{ср}^{Т} \cdot К_{з}^{Т} \cdot Ч_{пр}^{Т} + t_{ср}^{НТ} \cdot К_{з}^{НТ} \cdot Ч_{пр}^{НТ},$$

где $ТП_{пр}$ — трудовой потенциал населения в прогнозируемом периоде; $t_{ср}^{Т}$ — средняя продолжительность трудовой жизни одного человека трудоспособного возраста; $К_{з}^{Т}$ — коэффициент занятости одного человека трудоспособного возраста; $Ч_{пр}^{Т}$ — прогнозируемая численность людей трудоспособного возраста; $t_{ср}^{НТ}$ — средняя продолжительность трудовой жизни лиц нетрудоспособного возраста; $К_{з}^{НТ}$ — коэффициент занятости лиц нетрудоспособного возраста; $Ч_{пр}^{НТ}$ — прогнозируемая численность людей нетрудоспособного возраста.

Экономический потенциал определяет возможные результаты реализации трудового потенциала населения и рассчитывается как произведение прогнозной производительности труда людей, занятых трудовой деятельностью, на их прогнозную численность с учетом того, что производительность труда лиц различных возрастных групп неодинакова. Формула такого расчета может быть следующей:

$$О_{пр} = \sum В_{1,\ldots,n} \cdot Ч_{1,\ldots,n},$$

где $О_{пр}$ — объем валового национального продукта, созданного населением в прогнозируемом периоде; $В_{1,\ldots,n}$ — прогнозируемая величина ВНП, созданного одним человеком каждой возрастной группы; $Ч_{1,\ldots,n}$ — прогнозируемая численность населения каждой возрастной группы; n — количество возрастных групп.

Потребительский потенциал (ПП) отражает объем продовольственных и непродовольственных товаров, который может быть потреблен населением в течение прогнозируемого периода. Он рассчитывается как произведение норм потребления товаров, дифференцированных по половозрастным, профессиональным, социальным и другим группам на прогнозируемую численность населения соответствующих групп. Формула расчета может быть следующая:

$$ПП = \sum Н_{1,\ldots,n} \cdot Ч_{1,\ldots,n},$$

где $Н_{1,\ldots,n}$ — нормы потребления населения различных групп; $Ч_{1,\ldots,n}$ — прогнозируемая численность населения различных групп; n — количество групп [3].

Разница между величинами экономического и потребительского потенциалов выражает ***экономическую эффективность жизни населения*** $Э_ж$:

$$Э_ж = О_{пр} - ПП.$$

Она может быть рассчитана относительно всего населения, одного усредненного человека, лиц различных групп — половозрастных, профессиональных, социальных и др. Содержание экономической эффективности жизни населения — тот добавочный продукт, который создается им в течение трудовой жизни.

Показатель жизненного фонда населения (ЖФ) определяет то количество лет, которое возможно прожить различным возрастным группам и всему населению при социально-экономических условиях прогнозируемого периода. Он рассчитывается как произведение средней продолжительности жизни населения различных возрастных групп на численность контингента каждой группы по формуле:

$$ЖФ = \sum T^{ср}_{1,\ldots,n} \cdot Ч_{1,\ldots,n},$$

где $T^{ср}_{1,\ldots,n}$ — средняя продолжительность жизни одного человека каждой группы; $Ч_{1,\ldots,n}$ — прогнозируемая численность населения каждой группы; n — количество групп.

Демографические прогнозы разрабатываются на различные периоды времени: *краткосрочные* — на период от одного года до 10 лет; *среднесрочные* — от 10 до 25 лет; *долгосрочные* — от 25 до 50 лет; *сверхдолгосрочные* — свыше 50 лет. С увеличением срока прогнозирования точность прогнозов снижается.

Выделяют следующие основные варианты демографических прогнозов: *минимальный, максимальный, средний, наиболее вероятный*.

4.3 Прогнозирование взаимодействия общества и природы

В результате возрастающего экономического и социального потребления природных ресурсов обострились две глобальные проблемы природопользования — истощение многих видов природных ресурсов и постоянное снижение качества окружающей природной среды. Необходимы меры по рационализации природопользования и охране окружающей природной среды. Они должны базироваться на разработке прогнозов природных ресурсов, обеспеченности ими потребностей развития экономики, социальной сферы.

Отрицательное влияние оказывают следующие факторы:

1) увеличение масштабов экономического (производственно-хозяйственного) и социального их потребления;
2) естественные факторы — засоление, заболачивание, опустынивание почвы, последствия стихийных бедствий (наводнений, ураганов и др., увеличение площади загрязнения почвы в результате движения паводковых вод и т. д.).

Положительное влияние оказывают следующие факторы:

1) Хозяйственная деятельность, направленная на воспроизводство природных ресурсов: посадка леса и других видов растительности, мероприятия по разведению, селекции различных видов животных, поиск, разведка полезных ископаемых и др.
2) Природоохранная деятельность человека: очистка водных, земельных ресурсов, предотвращение загрязнения воздушного бассейна.
3) Жизнедеятельность микроорганизмов, очищающая загрязненные водные ресурсы, поглощение различными видами растительного мира вредных веществ, содержащихся в атмосфере, снижение концентрации вредных веществ в воздухе под влиянием перемещений воздушных масс и др.

Среди факторов есть такие, влияние которых трудно или даже невозможно рассчитать с необходимой точностью, например результаты поиска, разведки полезных ископаемых, научно-технического прогресса в природоэксплуатирующих отраслях, естественные факторы и т. д. По этой причине показатели природоресурсного прогноза должны периодически корректироваться, уточняться по мере появления новой информации.

Разрабатываются прогнозы по следующим видам ресурсов: *земельным, водным, лесным, недр, ресурсам животного и растительного мира*.

Земельные ресурсы — наиболее потребляемый вид природных ресурсов. Крупные потребители земельных ресурсов — сельское и лесное хозяйство, капитальное строительство, отрасли социальной сферы.

Среди показателей земельного прогноза базовым является общий объем земельной площади с выделением в зависимости от характера потребления земель:

1) сельскохозяйственного назначения;
2) несельскохозяйственного назначения;
3) непригодных, неиспользуемых земель.

В прогнозе предусматривается изменение пропорций между этими тремя видами земельных ресурсов в процессе трансформации одного вида в другой. Прогноз по сельскохозяйственным землям составляется отдельно по площади пашни, пастбищ, садов, огородов и др. В составе несельскохозяйственных земель прогнозируются площади земель, используемых промышленностью, транспортом, социальной сферой, капитальным строительством. К неиспользуемым землям относятся заболоченные земли, пески, каменистые участки, земли с неудобным рельефом и др. Прогнозируется их трансформация в пригодные земли. Пахотные земли могут быть переданы для использования под пастбища, земельные участки, используемые в добывающей промышленности могут быть переданы под капитальное строительство и т. д.

Качественные показатели земельных ресурсов прогнозируются на основе анализа перспектив по осушению, обводнению земель, выравниванию рельефа, внесения удобрений, совершенствования технологии обработки почвы и др. При использовании всех резервов повышения качества земель коэффициент их воспроизводства должен всегда превышать единицу.

Водные ресурсы — это ресурсы, как и земля, которые могут воспроизводиться посредством их очистки от загрязнения. В сравнении с другими видами природных

ресурсов проблемы рационализации водопользования в последние годы достигли наибольшей остроты. По масштабам, глубине загрязнения в наибольшей степени оказались подверженными вредному воздействию хозяйственной деятельности человека водные ресурсы.

Причины этого, *во-первых*, в особых физических свойствах водных ресурсов: их жидкого состояния, текучести, способности растворять различные вещества и др.

Во-вторых, загрязненная в процессе хозяйственного использования вода, как правило, сбрасывается в водоемы, а вредные отходы, оставленные на поверхности земли или зарытые в нее, в значительной степени также попадают в водоемы в результате паводкового стока вод, выпадения осадков и т. п.

В-третьих, вода, как и земля, — один из наиболее потребляемых видов природных ресурсов. Она потребляется в огромных объемах различными отраслями экономики: сельским хозяйством, металлургической, химической, целлюлозно-бумажной и другими отраслями промышленности, энергетикой, отраслями социальной сферы. Особая актуальность очистки водных ресурсов определяется также тем, что к их качеству предъявляются повышенные требования, так как вода непосредственно используется для удовлетворения различных потребностей населения и степень ее чистоты, химический состав непосредственно влияют на здоровье человека, возможности нормального удовлетворения этих потребностей (хозяйственно-бытовых, спортивно-оздоровительных, рекреационных, медицинских и др.).

Наиболее важные показатели прогноза водных ресурсов:

- объемы наличных водных ресурсов в масштабе страны и по регионам;
- объем водопотребления;
- объем загрязненных, сбрасываемых в водоемы вод;
- объемы очищенных вод;
- динамика качественных показателей состояния водных источников и др.

Для расчета, обоснования прогнозных показателей используются нормативно-факторный, экономико-математический, балансовый методы.

Расчеты целесообразно начинать с обоснования потребностей экономики, социальной сферы в водных ресурсах. На величину этого показателя оказывают влияние масштабы хозяйственной деятельности отраслей материального производства, социальной сферы, численность населения и др.

После выявления и учета всех факторов водопотребления обосновывается величина прогнозной рациональной нормы потребления воды — технологической нормы расхода в отраслях экономики и социальной сферы и душевой потребительской нормы для населения. Прогнозируемый объем водопотребления (Q_n) в отраслях народного хозяйства рассчитывается по следующей формуле:

$$Q_n = \sum \mathrm{H}_{1,\ldots,n} \cdot \mathrm{O}_{1,\ldots,n},$$

где $\mathrm{H}_{1,\ldots,n}$ — технологические нормы потребления воды на производство единицы продукции, услуг; $\mathrm{O}_{1,\ldots,n}$ — прогнозируемые объемы производства продукции, услуг в отраслях народного хозяйства; n — количество отраслей, учитываемое в расчетах.

Прогнозная потребность населения в воде рассчитывается как произведение прогнозной душевой нормы потребления воды на прогнозируемую численность населения. Отдельно рассчитывается потребность городского и сельского населения, так как душевые нормы дифференцированы относительно этих двух групп: для городского населения они выше, поскольку проживание человека в квартире городского типа требует больше воды в сравнении с сельским домом.

Прогнозный объем запасов водных ресурсов складывается из ресурсов поверхностных источников (рек, озер, морей) и подземных источников. В расчетах ресурсов поверхностных вод учитываются результаты функционирования водоочистных сооружений, а в расчетах ресурсов подземных вод учитываются результаты деятельности геологоразведочных организаций по поиску, разведке подземных водных источников.

После расчета прогнозных объемов имеющихся водных ресурсов и потребностей в них разрабатываются прогнозные балансы водных ресурсов в масштабе страны и на региональных уровнях. В них отражаются водопотребление, динамика количественных и качественных характеристик водных ресурсов, соотношение между объемами наличия и потребления, выявляется дефицит (излишек) в масштабе страны и по регионам. Информация, содержащаяся в сводных балансах, используется в прогнозировании развития отраслей экономики и социальной сферы, их размещения по территории страны, в прогнозировании процессов миграции населения и для других целей.

Лесные ресурсы — это полностью воспроизводимые ресурсы. Количественное истощение лесных ресурсов проявляется в ухудшении состава, структуры лесного фонда — уменьшении доли наиболее ценных пород, исчезновении отдельных их видов.

Основные показатели прогноза лесного фонда следующие: площадь вырубки и площадь посадки леса, возрастная породно-шественная структура леса, территориальное размещение лесного фонда и др. Прогнозные расчеты начинаются с определения площади вырубки. Для этого определяется прогнозная потребность всех отраслей экономики и социальной сферы в древесине, которая рассчитывается на основе информации о производственной программе этих отраслей и технологических нормах расхода древесины на производство единицы продукции. После расчета прогнозной площади вырубок определяется площадь посадок. В расчетах ее учитывается не только площадь вырубок, но и то количество деревьев, которое может быть восстановлено естественно. Соотношение этих трех показателей и определяет коэффициент воспроизводства лесных ресурсов ($К_в$), рассчитываемый по следующей формуле:

$$К_в = \frac{S_{пос}}{S_{выр} - S_{ест}},$$

где $S_{пос}$ — прогнозируемая площадь посадок; $S_{выр}$ — прогнозируемая площадь вырубок леса; $S_{ест}$ — площадь естественного восстановления леса.

При разработке лесного прогноза следует стремиться к тому, чтобы коэффициент воспроизводства лесов превышал 1, т. е. чтобы осуществлялось расширенное воспроизводство лесных ресурсов, их накопление и не только в масштабе страны, но и по регионам, особенно малолесным.

Ресурсы недр — это ресурсы, которые образуют фундамент экономики, развития всех ее отраслей. По характеру потребления выделяют три группы ресурсов недр:

1) энергетические ресурсы (нефть, природный газ, каменный уголь, сланцы, торф);
2) минеральные ресурсы (руды черных и цветных металлов);
3) нерудное сырье.

Ресурсы недр невоспроизводимы, истощаемы.

Основные показатели прогноза состояния ресурсов недр следующие: объемы запасов полезных ископаемых каждого вида, потребность в полезных ископаемых, качество ресурсов недр, использование ресурсов недр и др. Прогнозируемые объемы запасов полезных ископаемых определяются на основе информации о результатах деятельности геологоразведочной отрасли. Потребность в ресурсах недр рассчитывается в соответствии с производственными программами отраслей — потребителей полезных ископаемых и норм их расходов на единицу продукции. Основные показатели рационального использования ресурсов недр рассчитываются следующим образом.

Коэффициент извлечения полезных ископаемых из недр ($К_н$):

$$К_н = \frac{О_д}{О_н},$$

где $О_д$ — объем добычи полезного ископаемого; $О_н$ — объем ресурсов в недрах.

Коэффициент извлечения полезных ископаемых из добытого природного сырья ($К_{изв}$):

$$К_{изв} = \frac{Z_{изв}}{Z_{сод}},$$

где $Z_{изв}$ — количество извлеченного полезного компонента из добытого сырья; $Z_{сод}$ — содержание полезного компонента в добытом сырье.

Коэффициент комплексности использования ресурсов недр ($К_{ком}$):

$$К_{ком} = \frac{Ч_{изв}}{Ч_{сод}},$$

где $Ч_{изв}$ — количество извлеченных полезных компонентов из добытого сырья; $Ч_{сод}$ — количество содержащихся в добытом сырье полезных компонентов.

4.4 Прогнозирование национальной безопасности

Национальная безопасность — *это такое состояние страны, при котором устраняются или нейтрализуются угрозы национальным интересам, самому существованию государства.*

Первостепенное значение имеют экономическая безопасность, нейтрализация факторов, подрывающих устойчивость национальной экономики.

Основные реальные *угрозы экономической безопасности* России:

1) Сокращение (спад) производства, масштабов хозяйственной деятельности в подавляющем большинстве отраслей экономики, социальной сферы (наибольшее сокращение происходит в машиностроении, станкостроении, приборостроении). В результате экономика по техническому уровню отбрасывается на несколько десятилетий назад и не может обеспечить военную, социальную и другие виды безопасности.

2) Усиление структурных диспропорций (чрезмерные масштабы отраслей тяжелой промышленности, особенно добывающих, по сравнению с развитием отраслей потребительского сектора). Опасность состоит в истощении природных ресурсов (огромное количество добытого природного сырья из-за неразвитости обрабатывающих отраслей, неконкурентоспособности их продукции на мировых рынках вывозится за рубеж), превращении страны в топливно-сырьевую периферию с экономикой колониального типа, усилении зависимости от конъюнктуры мирового рынка.

3) Снижение уровня продовольственной независимости страны.

4) Сокращение научно-технического потенциала (уменьшение количества научно-исследовательских учреждений, численности научных работников, снижение технического уровня научных исследований из-за отсутствия средств для приобретения приборов, оборудования, материалов, отток научных работников высокой квалификации в другие страны). В результате сокращается объем научно-технической продукции (фундаментальных, прикладных разработок), снижается ее качество и таким образом происходит отставание от мирового уровня.

5) Углубление социальной дифференциации общества. Опасность этого вида угрозы состоит в том, что нарушается баланс социальных интересов, возникают и развиваются такие отрицательные явления, как организованная преступность, наркомания и др., что может привести к социальному взрыву.

6) Усиление неравномерности социально-экономического развития регионов (региональные различия в уровнях производства национального дохода на душу населения, денежных, реальных доходов населения, в обеспеченности жильем, в уровнях безработицы и других показателях). Угрозу представляет увеличение доли кризисных регионов, в которых экономические и социальные проблемы достигли особой остроты и возможность социального взрыва наиболее вероятна.

7) Ослабление управляемости экономикой на всех уровнях (нерешенность многих проблем и многочисленные ошибки, допускаемые законодательными, исполнительными органами управления: проблемы платежей, задержки с выплатами заработной платы, пенсий, пособий, проблемы совершенствования налоговой системы, повышения инвестиционной активности хозяйствующих субъектов и др.).

8) Депопуляция населения (расстройство механизма воспроизводства населения, что отрицательно отражается на возможностях создания, использова-

ния научно-технического, производственного, природно-ресурсного потенциала страны).

9) Криминализация экономики (огромные масштабы деятельности криминальных структур, проникновения их в систему управления, правосудия, в сферу финансового рынка, экспортно-импортных операций).

Для обеспечения национальной безопасности выявляются причины, факторы возникновения экономических угроз, осуществляется их мониторинг и прогнозируется влияние.

***Государственный мониторинг** — это информационно-аналитическая постоянно действующая система наблюдений за динамикой показателей, характеризующих национальную безопасность страны.*

В современных условиях переходного состояния экономики роль регулярного, всестороннего, объективного мониторинга особенно велика, так как имеют место высокая подвижность, неустойчивость социально-экономических показателей-индикаторов, наличие многочисленных диспропорций, требующих постоянного внимания. Если качество мониторинга недостаточно высоко, то действие отрицательных экономических и социальных тенденций может выйти из-под контроля государства и стать неуправляемым и в какой-то степени необратимым.

На основе мониторинга и прогнозирования государство разрабатывает и применяет в управлении механизм воздействия на факторы с целью укрепления национальной безопасности. Он включает критерии и параметры, пороговые значения показателей-индикаторов экономических и социальных процессов, выход за пределы которых означает возникновение экономической угрозы.

После обоснования пороговых значений государственные органы управления создают механизмы, обеспечивающие экономическую безопасность страны. Разрабатывается комплекс мер законодательно-правового, экономического, административного характера, конечная цель реализации которых заключается в недопущении ситуаций, когда фактические значения прогнозируемых показателей-индикаторов отклоняются от их пороговых значений в нежелательных направлениях и размерах, т. е. возникает угроза в той или иной сфере экономики, социальном секторе.

Участие страны в международном разделении труда должно иметь целью ускорение социально-экономического развития, рост его эффективности, повышение устойчивости экономической и финансовой систем [3].

Контрольные вопросы по главе 4

1) Назовите основные показатели демографического прогноза и факторы их динамики.
2) Перечислите количественные и качественные показатели природно-ресурсного прогноза.
3) Наиболее значимые показатели, характеризующие уровень жизни населения.
4) Каковы факторы динамики показателей природно-ресурсного прогноза?
5) Рассмотрите основные факторы возникновения, усиления экономических угроз.

Глава 5

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ МАТЕРИАЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА

5.1 Прогнозирование научно-технического прогресса

Научно-технический прогресс *(НТП) — это непрерывный процесс приобретения и накопления научных знаний об окружающем мире и на их основе совершенствование действующих, создание и внедрение прогрессивных средств и предметов труда, технологических процессов и форм организации производства.*

Прогнозирование развития науки и техники предполагает разработку *системы частных прогнозов* по важнейшим направлениям НТП и комплексного прогноза научно-технического развития.

В мировой практике в процессе разработки прогнозов развития науки и техники применяются как интуитивные, так и формализованные методы прогнозирования.

При прогнозировании фундаментальных исследований широкое распространение получили методы экспертных оценок: сценариев, построение «дерева целей», морфологического анализа и др.

Прогнозирование прикладных исследований и разного рода разработок осуществляется с применением методов экстраполяции, экспертных оценок, моделирования, оптимизации, а также методов, основанных на анализе патентной документации и научно-технической информации.

Научно-технический прогноз в системе экономических и социальных прогнозов выполняет роль несущей конструкции, так как оказывает непосредственное влияние на прогнозные показатели всех отраслей экономики и социальной сферы. В научно-техническом прогнозе содержится обоснование перспектив развития на-

уки и техники, решения научно-технических проблем, возможных экономических и социальных его последствий [3].

Прогнозирование и планирование научно-технического развития страны представляет собой систему, состоящую из четырех основных блоков прогнозов:

1) развития фундаментальной науки — дальнесрочные (более 20 лет) и долгосрочные (10–20 лет) прогнозы;
2) развития научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР) — среднесрочные (5–10 лет);
3) освоения результатов НИОКР в национальном хозяйстве — краткосрочные (1–3 года) прогнозы;
4) распространения уже внедренных достижений НТП — краткосрочные (1–3 года) прогнозы.

Этапы прогнозирования НТП:

I) Анализ научно-технического уровня в отраслях экономики и социальной сферы в стране в сравнении с мировым уровнем:

- определяются сферы, где имеет место опережение относительно мирового уровня, где существует примерно равный с мировым уровень и где имеет место отставание;
- на основе системы аналитических оценок выявляются «узкие» места в научно-техническом развитии страны, обосновываются направления развития науки и техники, формируется портфель научно-технических проблем, подлежащих решению в прогнозируемом периоде.

Одна из определяющих закономерностей развития техники — ***цикличность***, которая проявляется в том, что относительно длительные периоды эволюционного совершенствования (модернизации) технических средств сменяются относительно короткими периодами резких (революционных) качественных изменений (скачков). Циклы развития различных направлений НТП не совпадают по странам. В составе каждого цикла можно выделить следующие формы развития техники: модернизация, модификация в рамках одного поколения техники; смена поколений в рамках одного направления НТП; возникновение и развитие принципиально новых направлений на основе качественных сдвигов, связанных с научными открытиями.

II) Обосновывается состав целей научно-технического прогноза (долгосрочных, краткосрочных), выявляются приоритетные цели, осуществляются расчет показателей прогноза, оценка результатов внедрения научно-технических достижений в экономику и социальную сферу. В практике научно-технического прогнозирования используются различные методы: экономико-математические, экстраполяции, экспертных оценок и др. Математическое моделирование позволяет, используя достижения теории вероятности, учесть влияние огромного количества факторов на динамику процессов научно-технического прогресса. В экономико-математическом прогнозировании используются корреляционный анализ, регрессивный анализ, математическое программирование, теория игр.

Для научно-технических прогнозов характерна *высокая степень многовариантности*. Разработка большого количества вариантов прогноза позволяет вы-

явить наиболее оптимальный вариант и сориентировать на его реализацию всю систему организаций НТП. Формы НТП разнообразны в натуральном проявлении. Выразить, и соизмерить их в одном интегральном показателе невозможно

Поэтому *для измерения интенсивности научно-технических процессов на макроуровне используется система показателей*. В составе ее выделяют следующие основные группы:

1) средний возраст основных производственных фондов, скорость их обновления, технологическая структура фондов (соотношение активных и пассивных фондов);
2) уровень фондовооруженности, в том числе энерговооруженности, электровооруженности;
3) показатели механизации, автоматизации, электронизации производства;
4) показатели качества производимой продукции, услуг и др.

В прогнозных расчетах определяется динамика этих показателей.

Один из наиболее значимых подразделов научно-технического прогноза — *расчетное обоснование эффективности прогнозируемых процессов. Выделают следующие виды эффективности НТП*: *экономическая* (отношение экономического эффекта хозяйственного использования научно-технических достижений к затратам на создание, внедрение их), *социальная, экологическая, информационная*.

I) Измерение ***экономической эффективности*** производится на основании *прироста прибыли* (сводный эффект от внедрения новой техники, технологии), который рассчитывается по формуле ($\Delta П_п$):

$$\Delta П_п = \left[\left(Ц_н - С_н\right) - \left(Ц_б - С_б\right) \cdot О_{пр}\right],$$

где $Ц_н$ — оптовая цена единицы продукции при использовании новой техники, технологии; $С_н$ — себестоимость единицы продукции при использовании новой техники, технологии; $Ц_б$ — оптовая цена единицы продукции при использовании заменяемой техники, технологии; $С_б$ — себестоимость единицы продукции при использовании заменяемой техники, технологии; $О_{пр}$ — прогнозируемый объем производства продукции [3].

В составе затрат на осуществление научно-технических мероприятий выделяют две группы: единовременные затраты и текущие расходы.

Единовременные затраты — *это капитальные вложения в научно-исследовательские, опытно-конструкторские, проектные работы, освоение производства опытных образцов новой техники и т. д.*

Текущие затраты *состоят из расходов на материалы, покупные полуфабрикаты, комплектующие изделия, специальное оборудование, инструменты, приборы, топливо, энергию и т. д.*

Для измерения ***экономии совокупных затрат*** (текущих и единовременных) используется формула сводного (суммарного) эффекта ($Э_с$):

$$Э_с = \sum \Delta П - Е_н \sum \Delta К,$$

где $\Delta П$ — суммарный прирост прибыли; $\Delta К$ — объем капитальных вложений, требуемый дли финансировании научно-технических мероприятий; $Е_н$ — нормативный коэффициент эффективности внедрения новой техники.

Частные показатели эффективности НТП позволяют определить экономию отдельных разновидностей единовременных и текущих затрат.

Суммарный ***экономический эффект*** мероприятий НТП по годам расчетного периода ($Э_T$) рассчитывается по формуле:

$$Э_T = С_T - З_T,$$

где $З_T$ — стоимостная оценка затрат на осуществление мероприятий НТП за расчетный период; $С_T$ — стоимостная оценка результатов осуществления мероприятий НТП за расчетный период и определяется по формуле:

$$С_T = \sum_{t=t_н}^{t_к} С_t a_t,$$

где $С_t$ — стоимостная оценка результатов в t-м году расчетного периода; $t_н$ — начальный год расчетного периода; $t_к$ — конечный год расчетного периода; a_t — коэффициент приведения к расчетному периоду.

II) ***Социальная эффективность*** проявляется в формах:

1) улучшения условий трудовой деятельности населения;
2) улучшения условий жизни населения во внерабочее время.

Наиболее значимые показатели социального эффекта: снижение концентрации вредных веществ в воздушной среде рабочих помещений, улучшение температурного режима, снижение влажности воздушной среды, уменьшение шума, вибрации, экономия внерабочего времени в результате расширения номенклатуры, ассортимента бытовой техники, повышения ее качества, улучшение медицинского обслуживания населения, улучшение результатов физкультурных, спортивных занятий населения посредством повышения качества спортивного оборудования и др. [3].

Размеры социального эффекта могут быть выражены в количественной форме: снижение текучести кадров, заболеваемости, травматизма, повышение производительности труда вследствие улучшения его условий и др. Прирост продукции вследствие снижения уровня производственной заболеваемости в результате улучшения условий труда (A_0) может быть определен по формуле:

$$A_0 = Ч_1 - (У_1 - У_2) - П,$$

где $Ч_1$ — численность работников; $У_1$ — уровень заболеваемости до внедрения нововведений в производство (дней); $У_2$ — уровень заболеваемости после внедрения научно-технических новшеств (дней); П — производительность труда одного работника в день.

Социальная эффективность НТП в конечном итоге влияет на такой интегральный параметр, как продолжительность жизни населения, в том числе в здоровом состоянии.

III) ***Экологические последствия*** НТП могут быть как положительные, так и отрицательные. Загрязнение окружающей природной среды — в основном результат НТП. Но это не означает, что он может только отрицательно влиять на окружающую среду. Потенциальные возможности его снизить нагрузку на природу, нейтрализовать последствия отрицательного влияния также очень велики.

IV) ***Информационный эффект*** НТП проявляется в накоплении знаний, информации в виде научно-технических отчетов, докладов, диссертаций, различного рода публикаций (статей, брошюр, монографий и др.). Накопленные таким образом знания используются длительное время в различных отраслях науки, техники, производственно-хозяйственной деятельности, управлении. Информационный эффект развивает, увеличивает интеллектуальный потенциал страны, отдельных ее регионов и каждого человека [3].

5.2 Прогнозирование интеграции производства, развития межотраслевых комплексов

Межотраслевой народно-хозяйственный комплекс (МНХК) — *это совокупность отраслей, которые прямо или косвенно участвуют в производстве конечной продукции.*

Характер участия отраслей в производстве конечной продукции определяет особенности взаимосвязей между отраслями, их интеграции и, следовательно, особенности прогнозирования межотраслевых интеграционных процессов. Различают следующие виды МНХК.

1) *Агропромышленный и инвестиционный комплекс*. Особенность проявляется в том, что в его составе выделяется основная, ведущая отрасль, которая производит конечную продукцию комплекса, а другие отрасли производят средства производства для этой отрасли или оказывают ей различного рода производственные услуги. В каждом из них выделяются по содержанию выполняемых функций три группы отраслей: *первая* — сельское хозяйство и капитальное строительство; *вторая* — в агропромышленном комплексе отрасли, производящие сельскохозяйственную технику, удобрения, а в инвестиционном комплексе отрасли, производящие строительные материалы, строительную технику,); *третья* — в агропромышленном комплексе отрасли, осуществляющие заготовку, транспортировку, хранение сельскохозяйственной продукции, а в инвестиционном комплексе отрасли, производящие оборудование, подлежащее монтажу, установке на строящихся объектах.

2) *Технологический комплекс*. Его интеграционные основы — технологическая зависимость одной отрасли от другой. Здесь функционирование каждой отрасли — это отдельная стадия общего технологического процесса изготов-

ления конечной продукции комплекса, а конечная продукция одной отрасли является полуфабрикатом для изготовления конечной продукции другой отрасли. То есть все отрасли можно расположить в последовательности, соответствующей последовательности стадий общего технологического процесса. Такой характер интеграционной основы отчетливо проявляется в горнометаллургическом, топливно-энергетическом, химико-лесном комплексах.

3) *Транспортный комплекс*. Его интеграционная основа преимущественно косвенная и проявляется в том, что все транспортные отрасли, образующие этот комплекс (железнодорожный, автомобильный, водный — морской и речной, трубопроводный, авиационный, гужевой), производят однородный вид услуг — осуществляют грузовые и пассажирские перевозки, но используют для этого различные транспортные средства. Такая однородность функций, выполняемых транспортными отраслями, и определяет целесообразность объединения их в одном комплексе. Она состоит в том, что многие вопросы управления, рационального транспортного обслуживания возможно решить лишь в масштабе всей совокупности транспортных отраслей, а не каждой в отдельности. Такими вопросами могут быть: необходимость рационального распределения грузовых, пассажирских перевозок между различными видами транспорта, достижения максимального соответствия производственных мощностей (пропускных и провозных способностей) различных видов транспорта в условиях смешанных перевозок и др. [3].

4) *Машиностроительный комплекс*. *Во-первых*, это самый крупный и сложный по составу комплекс. Если предыдущие комплексы состоят из нескольких отраслей, то в составе машиностроительного насчитывается несколько десятков отраслей. *Во-вторых*, косвенный характер взаимосвязей между его отраслями проявляется в большей степени, чем в транспортном комплексе. Каждая машиностроительная отрасль производит независимо от другой различные, как правило, не взаимозаменяемые виды продукции. Косвенная связь между ними проявляется в том, что:

   а) все отрасли используют одинаковое исходное сырье — металл;

   б) существует сходство технологий изготовления продукции в различных машиностроительных отраслях (степень сходства может быть разная: очень высокая, например между производством комбайнов, тракторов, автомобилей и т. д., и относительно невысокая, например между отраслями приборостроения и тяжелого машиностроения);

   в) связь проявляется в сходстве орудий труда, например во многих отраслях машиностроения используются станки токарные, фрезерные, карусельные, шлифовальные, станки с ЧПУ и т. д.;

   г) имеет место сходство схем организаций производства машиностроительной продукции различных видов (крупносерийное, серийное, мелкосерийное и т. д.);

   д) все машиностроительные отрасли производят разнообразные виды орудий труда.

Целесообразность объединения машиностроительных отраслей в единый комплекс определяется тем, что многие вопросы развития их могут быть решены оптимально лишь на уровне всей совокупности отраслей или отдельных групп их, например вопросы научно-технического прогресса, экономии металла, организации производства и др.

Формирование МНХК — процесс длительный, сложный, развивающийся, требующий государственного управления, регулирования. Развитие комплексов проявляется в совершенствовании взаимосвязей между отраслями каждого комплекса, в преодолении тех трудностей, проблем, которые возникли в последние годы. К общим проблемам относятся преодоление сокращения объема производства, его стабилизация и обеспечение роста, преодоление высокого уровня износа основных фондов (пассивных и активных), активизация процессов их обновления, преодоление ухудшения экономических показателей хозяйственной деятельности отраслей — производительности труда, фондоотдачи, материалоемкости, рентабельности, себестоимости, усиление инвестиционной активности. Другие проблемы отражают специфику каждого комплекса: экономическую, организационную, структурную, технологическую и др.

Разработка прогнозов развития межотраслевых комплексов направлена на решение возникших проблем в кратчайшие сроки. Для этого выявляются причины возникновения проблем, анализируется механизм их действия, причины тех трудностей, которые препятствуют развитию производства. Одни из них объективны и могут быть устранены посредством соответствующих мер государственного управления, в частности через совершенствование налоговой, кредитной систем, ценового механизма. Другие причины трудностей имеют субъективный характер и могут быть устранены по мере накопления опыта хозяйствования в новых условиях.

В прогнозах выявляется также возможность, целесообразность дальнейшего усиления интеграционных процессов, совершенствования экономических взаимоотношений между хозяйствующими субъектами различных отраслей внутри комплексов, изменения организационных форм хозяйствования, схем управления комплексами.

Каждый межотраслевой прогноз содержит обоснование, расчет количественных показателей комплекса, в которых отражена динамика объемов производства, масштабов хозяйственной деятельности [3].

5.3 Прогнозирование темпов роста, структуры и эффективности производства

Развитие экономики, совершенствование отраслевой структуры, увеличение масштабов и темпов роста в решающей степени происходит на основе повышения эффективности производства.

Экономическая эффективность производства *в обобщенном виде* ($Э_{об}$) *определяется как отношение результатов к затратам ресурсов (материальных, трудовых, финансовых), которые потребовались для их достижения:*

$$Э_{об} = \frac{Р \to \max}{З \to \min},$$

где Р — *результаты хозяйственной деятельности;* З — *суммарные затраты ресурсов всех видов.*

Повышение эффективности может происходить при различных соотношениях динамики результатов и затрат: при опережающем росте результатов относительно роста затрат, при неизменной величине результатов и снижении уровня затрат, при увеличении величины результатов и неизменном уровне затрат, при превышении размера снижения затрат относительно уменьшения величины результатов, при увеличении результатов и снижении затрат. Но наиболее предпочтительный вариант, когда имеет место максимизация результатов и минимизация затрат (что и отражено в формуле) [3].

В условиях рыночной экономики для выражения результатов на макроуровне используется показатель валового национального продукта, для выражения затрат — объем капитальных вложений. Первый показатель позволяет более полно и точно измерить величину результатов в стоимостной форме в сравнении с другими результативными показателями (валовым общественным продуктом, национальным доходом, массой прибыли и др.). Показатель объема капитальных вложений выражает суммарные затраты всех видов ресурсов в денежной форме. Таким образом, формула экономической эффективности на макроуровне ($Э_{му}$) принимает вид:

$$Э_{му} = \frac{\Delta ВНП}{КВ},$$

где ΔВНП — прирост валового национального продукта; КВ — объем капитальных вложений, вызвавший этот прирост.

Для измерения эффективности использования отдельных видов ресурсов используются соответствующие частные показатели: ***материалоемкость*** как отношение материальных затрат МЗ к валовому национальному продукту ВНП — МЗ/ /ВНП; ***фондоемкость*** как отношение основных фондов ОФ к валовому национальному продукту ОФ/ВНП; ***трудоемкость*** как отношение использованных трудовых ресурсов ТР к валовому национальному продукту ТР/ВНП. Применяются также прогнозирования показатели, обратные перечисленным: материалоотдача ВНП/ВНП, фондоотдача ВНП/ОФ, трудоотдача или производительность труда ВНП/ТР.

Процесс прогнозирования уровня эффективности состоит в выявлении всех факторов, влияющих на динамику затратных и результативных показателей, в максимально полном учете степени их влияния. Основной *фактор, влияющий на уровень затрат всех видов ресурсов, — НТП*. Поэтому обязательным условием достоверности показателей прогноза эффективности является использование для их

расчета, обоснования информации, содержащейся в научно-техническом прогнозе, разработка которого — первая и основная стадия прогнозирования эффективности. *На размер затрат ресурсов оказывает влияние и уровень организации управления, производства и труда*.

После выявления всех факторов роста эффективности рассчитывается степень влияния каждого, групп однородных и суммарное влияние всех факторов, и таким образом прогнозируется динамика показателей эффективности.

Как уже отмечалось выше, основной показатель темпов экономического роста — ВНП. Темпы экономического роста валового национального продукта ΔВНП рассчитываются по следующей формуле:

$$\Delta ВНП = \frac{ВНП_{пр}}{ВНП_{б}} \cdot 100.$$

Для расчета прогнозной величины валового национального продукта ($ВНП_{пр}$), учитывающего влияние производственного потенциала, используется формула:

$$ВНП_{пр} = ОФ_1 \cdot Ф_1 + ОФ_2 \cdot Ф_2,$$

где $ОФ_1$ — объем основных фондов в базисном периоде; $Ф_1$ — прогнозируемый уровень фондоотдачи с базисных основных фондов; $ОФ_2$ — прирост основных фондов в прогнозируемом периоде; $Ф_2$ — прогнозируемый уровень фондоотдачи с новых основных фондов.

В этой формуле влияние фактора учтено как в экстенсивной (увеличении объема фондов в прогнозируемом периоде), так и в интенсивной формах (увеличении фондоотдачи в прогнозируемом периоде в сравнении с базисным).

Прогнозный расчет, учитывающий влияние трудового потенциала, осуществляется по аналогичной формуле:

$$ВНП_{пр} = Ч_{б} \cdot П_{пр} + \Delta Ч_{пр} \cdot П_{пр},$$

где $Ч_{б}$ — численность работников на начало прогнозируемого периода; $П_{пр}$ — прогнозируемый уровень производительности труда; $\Delta Ч_{пр}$ — прирост численности работников в прогнозируемом периоде.

В данной формуле влияние трудового фактора также учтено в экстенсивной (увеличение численности работников) и интенсивной формах (разность между прогнозной и базисной величинами производительности труда).

Достаточно высокая точность расчета прогнозной величины валового национального продукта указанным методом обусловливается тем, что производственный и трудовой потенциалы — факторы, непосредственно оказывающие влияние на объемы производства продукции, услуг. В теории и практике прогнозирования используются и другие зависимости, например между динамикой фонда производственного накопления в национальном доходе и динамикой валового национального продукта [3].

В структуре экономики отражаются прямо или косвенно изменения всех технико-экономических, финансовых, социальных показателей народного хозяйства страны. В теории и практике прогнозирования различают следующие виды структур: материально-вещественная, стоимостная, отраслевая, территориальная, социальная. Между ними существуют взаимосвязи, взаимозависимости, т. е. изменение

одной структуры, например отраслевой, влечет изменения других — материально-вещественной, стоимостной и т. д. Эти зависимости учитываются в прогнозировании. Процесс структурного прогнозирования экономики многостадийный.

Содержание первой стадии — анализ сложившейся структуры к началу прогнозируемого периода, каждого вида ее, каждой пропорции, выявление структурных деформаций, причин их возникновения, последствий этих деформаций для экономики, социальной сферы, выявление положительных тенденций в динамике структуры пропорций.

На второй стадии определяются направления структурных изменений, возможностей устранения структурных деформаций. В современных условиях основное стратегическое, глобальное направление структурной перестройки экономики состоит в усилении ее социальной направленности.

На третьей стадии решается задача радикального изменения характера пропорций. Для этого необходимо выявить всю совокупность факторов, влияющих на каждую пропорцию.

На четверной стадии после определения состава факторов относительно каждой пропорции рассчитывается степень влияния каждого из них и суммарное влияние всех факторов на характер пропорции и, таким образом, состояние каждого вида структуры в прогнозируемом периоде.

Прогнозные структурные показатели требуют в последующие периоды корректировки, так как изменяются условия хозяйствования (внутренние и внешние), возникают отклонения фактических значений показателей от прогнозных. Поэтому корректировка — необходимая ***пятая стадия*** структурного прогнозирования [3].

Контрольные вопросы по главе 5

1) Перечислите основные макроэкономические показатели эффективности производства.
2) Назовите показатели эффективности научно-технического прогресса и дайте формулы их расчета.
3) Какие существуют виды межотраслевых народно-хозяйственных комплексов и в чем заключаются их особенности?
4) Что такое экономическая эффективность и как она рассчитывается?
5) Опишите процесс структурного прогнозирования экономики.

Глава 6

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

6.1 Социальная политика государства. Прогнозирование развития социальной сферы

6.1.1 Социальная политика

Социальная политика государства *— это система скоординированных мер различных органов государства, направленных на достижение планируемых и прогнозируемых целей социально-экономического развития.*

Такими целями, в частности, являются:

1) Достижение улучшения материального положения и условий жизни людей.
2) Обеспечение занятости населения.
3) Гарантия конституционных прав граждан в области труда, социальной защиты населения, образования, охраны здоровья, культуры, обеспечения жильем.
4) Ориентация социальной политики на семью, обеспечение прав и социальных гарантий, предоставляемых семье, женщинам, детям, молодежи.
5) Нормализация и улучшение демографической ситуации (снижение смертности, особенно детской и граждан трудоспособного возраста).
6) Улучшение социальной инфраструктуры.

Планирование и прогнозирование, а также конкретная работа по реализации планов и прогнозов развития социальной сферы ведется на нескольких уровнях:

1) *межгосударственном* — в рамках межгосударственных договоров и международных соглашений, подписанных государством;
2) *федеральном* (для государств с федеральной системой устройства);
3) *региональном* (субъектов федерации) и внутрирегиональном;
4) *отраслевом и в рамках организационно-правовых форм хозяйствования*;
5) на уровне*общественных организаций и объединений граждан* (профсоюзов, союзов предпринимателей и потребителей и т. п.);
6) *индивидуально-семейном* уровне.

На указанных уровнях социальная политика может реализовываться в *коллективных* (массовых) и *индивидуальных* (личностных) *формах*, при помощи *экономических*, *административных*, *правовых* и *идеологических методов*, на основе важнейших *принципов* ее разработки и реализации: *социальной справедливости, равенства возможностей каждого* в получении необходимых ему социальных благ и услуг*, гарантий со стороны государства минимально допустимого «стандарта»* (норматива) и др.

Данная политика реализуется в практике разработки, принятия и выполнения целевых социальных программ, т. е. при помощи программно-целевого планирования, охватывающего указанные выше уровни. Однако следует отметить, что всякая социальная политика может носить пассивный и активный характер.

Пассивная *— предполагает использование в планируемом периоде различных форм воздействия (помощи, поддержки развития) лишь в отношении отдельных категорий граждан или отдельных регионов и сфер деятельности.*

Активная *— предусматривает широкий спектр форм и методов стимулирования производства и роста реальных доходов широких слоев населения. При проведении этой политики планируется активное использование разного рода страховых социальных фондов (социального страхования, занятости, обязательного медицинского страхования, пенсионного и др.).*

Одним из важнейших направлений социальной политики является обеспечение социальной защищенности населения.

Социальная защищенность населения — это система экономических отношений, гарантирующая каждому человеку достаточный уровень жизни и обеспечивающая его необходимыми благами при утрате тех или иных способностей.

Основными слагаемыми системы социальной защиты являются:

1) защита от безработицы;

2) обеспечение пособиями нетрудоспособных, инвалидов, обездоленных групп населения и др.;
3) гарантия минимальных доходов или пособия, обеспечивающих нормальный уровень жизни;
4) минимальное обеспечение жильем, услугами культуры и здравоохранения, возможностями отдыха, получения образования и других услуг.

Работу по социальной защите населения выполняют следующие органы:

- государственные органы социальной защиты населения;
- специализированные общественные и профессиональные организации;
- негосударственные коммерческие и предпринимательские структуры;
- фонды благотворительности и милосердия;
- религиозные организации;
- профессиональные организации юристов, социальных работников и др.;
- политические партии и общественные движения.

Любой вид социальной политики исходит из существующего и желаемого уровней жизни населения, в которых находят отражение показатели обеспеченности граждан материальными и нематериальными благами и услугами в определенный период времени, например в конце планируемого периода развития.

В международной практике сопоставлений стран используется «индекс человеческого развития», в который включены три основных интегральных показателя: преобразованный национальный доход в расчете на душу населения; продолжительность жизни; образовательный уровень.

При прогнозировании и моделировании процессов в социальной сфере используются и такие понятия (показатели), как «эталон общественно необходимого потребления», «черта (порог или граница) бедности», «прожиточный минимум», «социальный минимум», «минимальный потребительский бюджет» и ряд других. Эти показатели отражают разные аспекты понятий «социальная норма», «социальный норматив» и «социальный стандарт», лежащих в основе социального нормирования как системы разработки и применения показателей, используемых при прогнозировании и планировании на всех уровнях принятия решений. Они же лежат в основе важнейших норм и нормативов, использующихся в процессе регулирования таких областей жизнедеятельности населения, как:

- трудовые отношения и охрана труда;
- занятость населения;
- формирование и развитие человеческого капитала и интеллектуального капитала;
- пенсионное обеспечение;
- стипендиальное обеспечение;
- социальная поддержка и социальная защита граждан.

На их основе формируется система *государственных минимальных социальных стандартов*. Она ограничивается наиболее важными, обобщенными долговремен-

ными показателями (прожиточный минимум, минимальный уровень оплаты труда, наборы и номенклатура бесплатных и льготных общедоступных услуг и т. д.).

Главная роль в реализации социальной политики принадлежит развитию образования, здравоохранения, укреплению их материально-технической базы, расширению жилищного строительства, коммунального хозяйства, а также социально-культурному комплексу.

6.1.2 Прогнозирование развития социальной сферы

Показатели жизненного уровня кладутся в основу экономического прогнозирования и планирования развития экономики. В прогнозировании и планировании социального развития выделяют три группы факторов (рис. 6.1), влияющих на уровень жизни [3].

Рис. 6.1 – Система прогнозов социального развития и повышения уровня жизни населения

Первая группа охватывает материальные условия поддержания жизнедеятельности населения: питание, одежда, жилье, предметы быта и др. Эта группа факторов является исходной в прогнозировании и планировании социального развития. Основными проблемами этой группы являются улучшение структуры питания за счет увеличения потребления мяса, молочных продуктов, яиц, фруктов и других качественных продуктов, а также удовлетворение потребности в жилье, товарах длительного пользования и др.

Вторая группа охватывает потребности населения, связанные с поддержанием необходимого уровня здоровья, т. е. развитие здравоохранения и медицинского обслуживания, создание условий для активного отдыха, охрану окружающей среды и др.

Третья группа охватывает факторы совершенствования и развития культурной и духовной жизни общества. С ростом благосостояния повышается социальная активность человека, расширяется его культурный уровень, возрастает потребность творчества, самоутверждения, потребность участвовать в политической жизни, в повышении образовательного и культурного уровня и др. [3].

Российская практика прогнозирования социально-экономического развития включает:

1) разработку сценариев выработки прогноза;
2) определение прогнозируемых величин индексов-дефляторов;
3) определение формы прогнозов.

При этом на каждый год разрабатывается обычно два варианта прогноза — *пессимистический и оптимистичный*, в которых основная роль отводится социальным, ресурсным прогнозам и прогнозам уровней развития общественных и личных потребностей. В них используются группы показателей, характеризующих:

- население (его экономические и социально-демографические показатели);
- размеры и источники доходов населения;
- уровень жизни населения;

6.2 Уровень жизни. Прогнозирование уровня жизни населения

Уровень жизни — *совокупность условий жизни населения, соответствующих достигнутому уровню ее экономического развития.*

При прогнозировании уровня жизни рассчитывается комплекс натуральных и стоимостных показателей. Основными из них являются:

1) коэффициенты рождаемости, смертности, естественного прироста населения в целом и его отдельных социальных групп;
2) состояние здоровья и его изменения по населению в целом и отдельным социальным группам (продолжительность жизни, заболеваемость);
3) занятость (уровень безработицы, квалификационная структура рабочих мест, продолжительность рабочей недели и т. п.);
4) удовлетворение потребностей в развитии личности (распределение населения по уровню образования, доля средств, расходуемых на образование и культуру в фонде потребления и государственном бюджете);
5) состояние окружающей среды;
6) фонд потребления;
7) общий объем потребляемых населением благ и услуг;
8) сбережения населения [3].

Используются относительные или удельные показатели: средняя заработная плата рабочих и служащих; средний размер пенсий и стипендий; совокупный и денежный доход на душу населения; жилая площадь на одного члена семьи; расходы

на здравоохранение на душу населения; расходы на образование на одного обучающегося и т. д.

Кроме того, рассчитываются показатели, отражающие качественные стороны удовлетворения потребностей: потребление важнейших продуктов питания на душу населения; калорийность; доля благоустроенных жилищ, потребление питьевой воды на душу населения. Сюда же относятся показатели, характеризующие объем и качество предоставляемых населению услуг: число физкультурных сооружений на 10 тыс. чел.; число мест в рекреационных учреждениях на 10 тыс. чел.; количество больничных и санитарных коек, число врачей по специальностям и среднего медицинского персонала на 10 тыс. чел.; среднее число больных на одну палату; доля детей дошкольного возраста, посещающих детские учреждения; текущие расходы государства на одного ребенка, в том числе на питание; основные фонды и текущие расходы на одного ученика начальной и средней школы; число учеников в классе.

Важнейшими *обобщающими показателями уровня жизни являются доходы населения*. Их величина определяется размерами национального дохода и пропорций его деления на необходимый и прибавочный продукт. Доходы населения подразделяются на *совокупные, денежные, номинальные и реальные*.

Совокупные доходы *— общая сумма денежных и натуральных доходов по всем источникам их поступления с учетом стоимости бесплатных или льготных услуг, оказываемых населению за счет социальных фондов.*

Денежные доходы *— номинальная заработная плата, т. е. сумма денежных средств, начисленная работникам и являющаяся вознаграждением за выполненную работу.*

Номинальные доходы *населения — сумма денежных средств, начисленная работникам за вычетом налогов и обязательных платежей.*

Реальные доходы *— доходы, характеризующие количество потребительских товаров и платных услуг, которые могут быть приобретены на них населением в целях удовлетворения своих личных потребностей в потреблении и накоплении.*

При прогнозировании и планировании уровня жизни населения большую роль играют социальные нормативы и среди них — *минимальный потребительский бюджет и рациональный потребительский бюджет* [3].

Минимальный потребительский бюджет *(МПБ) — стоимостная оценка натурального набора потребительской корзины, а также расходы на налоги и другие обязательные платежи.*

МПБ должен обеспечить на минимально необходимом уровне удовлетворение потребностей, привычных для подавляющей части населения, и учитывать особенности потребления в семьях разного размера и состава.

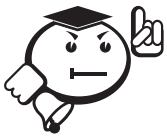
Прожиточный минимум *— это показатель объема и структуры потребления важнейших материальных благ и услуг на минимально допустимом уровне (потребительская корзина), обеспечивающем условия поддержания активного физического состояния взрослых, социального и физического развития детей и подростков.*

Прожиточный минимум предназначается для оценки уровня жизни населения РФ при разработке и реализации социальной политики и федеральных социальных программ; обоснования устанавливаемых на федеральном уровне минимального размера оплаты труда и пенсии по старости, а также для определения размеров стипендий и других социальных выплат. Кроме того, прожиточный минимум должен использоваться при формировании федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Прожиточный минимум, с помощью которого определяется уровень бедности, выражается в двух видах*: социальный и физиологический прожиточный минимум*.

Социальный прожиточный минимум *обеспечивает минимальные нормы удовлетворения физических, духовных и социальных потребностей. Он представляет собой совокупность товаров и услуг, выраженных в стоимостной форме и предназначенных для удовлетворения потребностей, которые общество признает необходимыми для сохранения приемлемого уровня жизни (предполагается, что бедные имеют более или менее нормальные жилищные условия).*

Физиологический прожиточный минимум *рассчитан на удовлетворение только главных физических потребностей и оплату основных услуг, причем в течение относительно короткого периода, практически без приобретения одежды, обуви и других непродовольственных товаров* [3].



Величина прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения определяется ежеквартально на основании потребительской корзины и данных Госкомстата РФ об уровне потребительских цен на продукты питания, непродовольственные товары и услуги и расходов по обязательным платежам и сборам.

Потребительская корзина *— расчетный набор, ассортимент товаров, характеризующий типичный уровень и структуру месячного (годового) потребления человека или семьи.*

Те категории населения, среднегодовой доход которых ниже величины прожиточного минимума, считаются малоимущими и имеют право на получение государственной социальной помощи.

При разработке социальных программ на долгосрочную перспективу используется *рациональный потребительский бюджет* (РПБ).

Под ***рациональным потребительским бюджетом*** *понимается типовой семейный потребительский бюджет с рационально построенной структурой расходов.*

Основная цель РПБ — создать эталон, сопоставление с которым текущих доходов позволяет разрабатывать мероприятия, обеспечивающие более полное и всестороннее удовлетворение потребностей населения.

В прогнозировании уровня жизни населения важное значение имеют прогнозы *доходов населения и среднемесячной заработной платы* [3].

Для прогнозирования *доходов населения* используется величина *лично располагаемого дохода* ЛРД = ВНП – АО – $П_р$ + ТП – КН, где АО — амортизационные отчисления; $П_р$ — прибыль коммерческих организаций; ТП — трансфертные платежи; КН — косвенные налоги [3].

Для расчета *среднемесячной зарплаты* в экономике используется индекс роста производительности труда в производственной сфере. Показатель производительности труда исчисляется как отношение объема продукции (в сопоставимых ценах) к численности работающих в производственной сфере. Для расчетов производительности труда используется индекс — соотношение темпов роста среднемесячной заработной платы и производительности труда (обычно определяется экспертным путем). Желательно установление общего индекса на основе нормативного прогноза индекса по отраслям. При этом используются и отраслевые данные по объему производства (ОП) продукции:

$$ОП = ЗП + АО + П_р + КН,$$

где ЗП — годовая заработная плата работающих; АО — объем амортизационных отчислений; $П_р$ — балансовая прибыль; КН — косвенные налоги.

Отсюда: ЗП = ОП – АО – $П_р$ – КН.

На основании среднегодового фонда заработной платы по прогнозируемым коэффициентам исчисляется объем социальных трансфертных платежей. Аналогичным образом рассчитываются среднемесячная заработная плата в сфере услуг, а также косвенные доходы населения [3].

6.3 Политика занятости. Прогнозирование занятости населения

Рынок труда *представляет собой сферу социально-экономических отношений, в которой происходит взаимодействие собственников (рабочей силы) и потенциальных потребителей этого специфического товара — работодателей.*

В рыночной экономике лиц наемного и самостоятельного труда относят к владельцам специфического *человеческого капитала*.

Конъюнктура *рынка труда — это ситуация на рынке, характеризующая соотношение спроса и предложения, т. е. соотношение между свободными рабочими местами и незанятыми, активно ищущими работу гражданами.*

Это соотношение формирует границы и масштабы рынка труда, определенную направленность в движении работников. Конъюнктура рынка труда постоянно меняется, т. е. образует дисбаланс, количественный и качественный.

Количественный дисбаланс *характеризуется тем, что число вакансий и свободных рабочих мест меньше, чем число незанятых людей, обратившихся в службу занятости, а также официально признанных (зарегистрированных) безработных.*

Качественный дисбаланс *на рынке труда характеризуется несоответствием количественной структуры профессий и уровня квалификации безработных соответствующей структуре свободных рабочих мест.*

Пример

Например, для занятия свободных рабочих мест требуются рабочие кадры, в то время как преобладающее число ищущих работу — специалисты с высшим и средним профессиональным образованием.

В рыночной экономике перманентно наличие безработицы, т. к. не все трудоспособное население в силу разных причин имеет работу.

Безработными *признаются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в службе занятости в целях поиска подходящей работы и готовы приступить к ней.*

Безработица *— ситуация в экономике, при которой часть трудоспособного населения становится относительно избыточной, она отражает несоответствие между спросом на рабочую силу, имеющую определенную профессиональную подготовку и квалификацию, и ее предложением.*

Общая численность занятых и безработных составляет *рабочую силу*, или *экономически активное население*. В рабочую силу включают всех, кто может трудиться и трудится, занимается домашним хозяйством, ведет самостоятельное дело, ищет работу.

Для исчисления безработицы используются различные измерители. Одним из показателей является норма безработицы, характеризующая долю безработных в общей численности рабочей силы, выраженная в процентах. Норма безработицы в периоды экономической стабильности называется *естественным уровнем безработицы*, ее уровень 4–6% считается нормальным, или оправданным.

Различают скрытую, фрикционную, сезонную, структурную и циклическую безработицу.

Скрытая безработица *— форма неэффективной занятости людей, могущих и желающих работать в полную силу, из-за неполной рабочей недели, сокращенного рабочего дня и др.*

Фрикционная безработица *— безработица, вызванная добровольным переходом с одной работы на другую и сезонными колебаниями в спросе на рабочую силу.*

Сезонная безработица *— безработица, обусловленная сезонным характером некоторых видов труда, к которым относятся некоторые виды строительных, сельскохозяйственных работ, промыслов и другие, обеспечивающие занятость только в течение определенных сезонов.*

Структурная безработица *— безработица, вызванная несоответствием структуры спроса и предложения рабочей силы.*

Такие изменения ведут к необходимости новых профессий, а работники, не владеющие этими профессиями, высвобождаются и вынуждены переучиваться.

Циклическая безработица *— безработица, вызываемая циклическим спадом или кризисом экономики.*

Естественной является фрикционная и структурная безработицы, т. к. она вызывается поиском более выгодной работы, сезонными перерывами, изменением спроса на те или иные профессии. Поэтому государство вмешивается в регулирование безработицы в случае, если она начинает превышать ее естественный уровень, т. е. когда начинается так называемая *циклическая безработица*, связанная со спадом производства. Таким образом, критерием безработицы является ее уровень, скорректированный на уровень естественной безработицы.

Трудовые ресурсы *— часть населения, которая благодаря совокупности физических способностей, специальных знаний и опыта может участвовать в процессе воспроизводства, создании материальных и нематериальных благ или услуг.*

В соответствии с действующим законодательством к трудовым ресурсам относятся:

- трудоспособное население в трудоспособном возрасте, т. е. мужчины в возрасте от 16 до 59 лет и женщины в возрасте от 16 до 54 лет (за исключением неработающих;

- инвалиды труда и войны 1-й и 2-й групп, неработающие мужчины в возрасте от 50 до 59 лет и женщин в возрасте от 45 до 54 лет, получающие пенсию по старости на льготных условиях);
- мужчины в возрасте 60 лет и старше, женщины в возрасте 55 лет и старше, подростки моложе 16 лет, работающие на предприятиях и в организациях различных форм собственности.

Степень использования трудовых ресурсов характеризуется уровнем занятости населения.

***Занятость населения** — не противоречащая действующему законодательству деятельность граждан, связанная с удовлетворением их личных и общественных потребностей и, как правило, приносящая им заработок или трудовой доход.*

***Уровень занятости** зависит от соотношения между количеством трудоспособного населения и рабочих мест, а также соответствия рабочих мест возможностям работников использовать их.*

Политика занятости в широком смысле охватывает систему социально-экономических отношений по поводу вовлечения трудоспособного населения в общественно-полезную деятельность, приносящую, как правило, доход как вовлекаемому члену общества, так и вовлекающему его в эту деятельность.

Развитие рынка и рыночных отношений периодически приводит к кризисам как во всей экономике, так и в отдельных отраслях и сферах деятельности. Поэтому государства проводят политику недопущения возникновения социальной напряженности, связанную прежде всего с созданием рабочих мест и вовлечением незанятого, но желающего работать населения в трудовую деятельность. Эту политику можно определить как *политику занятости* в *узком смысле слова*.

В целом же политика занятости базируется на следующих принципах:

1) добровольности труда, свободном распоряжении гражданами своими способностями к творческому и производительному труду;
2) ответственности государства за создание равных стартовых условий при реализации гражданами своих прав на труд;
3) учета и обеспечения долговременных национальных интересов;
4) учета национальных и региональных традиций в реализации права на труд и сложившихся особенностей развития трудовых отношений;
5) комплексного подхода к решению проблем занятости на основе координации усилий государства, предпринимателей и профсоюзов, использования финансовых возможностей бюджетов всех уровней, внебюджетных фондов, средств частных фирм, общественных объединений и граждан.

Государственная политика на рынке труда опирается на *стратегию*, основой которой являются:

1) Различные формы госрегулирования занятости:
   а) инвестиционная политика в целях регулирования занятости;
   б) регулирование миграционных процессов;
   в) стимулирование создания новых рабочих мест;
   г) содействие профессиональной подготовке и переподготовке;
   д) содействие занятости и самозанятости;
   е) использование нестандартных форм занятости, организация системы профессиональной ориентации населения.
2) Организационное обеспечение, включающее:
   а) координацию органов исполнительной власти;
   б) отработку механизмов социального партнерства в сфере занятости;
   в) создание условий развития инфраструктуры рынка труда;
   г) создание общенациональной информационной системы сбора и предоставления информации о состоянии рынка труда в отраслях, регионах и сферах деятельности.
3) Развитие системы социальной защиты временно незанятых граждан, включающей:
   а) систему социального обеспечения;
   б) систему страхования;
   в) адресную социальную помощь населению.
4) Нормативное обеспечение, основу которого составляют законодательные и нормативные акты в сфере трудовых отношений.
5) Научно-методическое обеспечение занятости:
   а) совершенствование статистической базы исследований;
   б) разработку и внедрение методов прогнозирования развития рынка труда;
   в) разработку государственных и региональных программ занятости;
   г) техническое оснащение служб занятости.

Политика государства на рынке труда направлена на обеспечение рациональной структуры занятости, достижение сбалансированности рабочей силы и рабочих мест, предупреждение массовой безработицы, создание новых и повышение эффективности существующих рабочих мест, развитие кадрового потенциала, совершенствование системы обучения, переобучения, переподготовки и повышения квалификации кадров, рост мобильности трудовых ресурсов.

Способность рынка труда к саморегулированию незначительна. Поэтому главным направлением государственной политики в трудовой сфере является формирование эффективной системы создания рабочих мест, сохранения кадрового потенциала, прекращение роста безработицы [3].

Для этого на основе демографического прогноза определяется общая потребность в рабочих местах, потребность отраслей, регионов исходя из общеэкономических тенденций развития страны. Данные о потребности в рабочих местах служат базой для построения генеральной схемы создания рабочих мест в региональном и отраслевом разрезах. Она разрабатывается Минтруда России и Минэкономразвития России и учитывается при формировании федеральных целевых программ, проведении инвестиционных конкурсов, при составлении программ профессиональной подготовки кадров, трудоустройства безработных.

В рамках генеральной схемы создания рабочих мест определяются:

- сложившаяся и рациональная структура занятости населения;
- общая, региональная, отраслевая потребность в рабочих местах;
- основные направления содействия занятости.

Генеральная схема утверждается Правительством РФ. Оно также ежегодно утверждает перечень федеральных (региональных) целевых программ, в которые включаются конкретные задания по созданию рабочих мест с учетом генеральной схемы. Правительство РФ и органы исполнительной власти субъектов РФ составляют перечень городов, в которых ситуация с занятостью и уровнем жизни населения приобрела критический характер, и разрабатывают специальные программы по созданию и сохранению рабочих мест.

При составлении генеральной схемы и федеральных (региональных) целевых программ принимаются во внимание стоимость создания и сохранения рабочего места, состояние региональных рынков труда, необходимость организации производства конкурентной продукции, другие условия, оказывающие влияние на решение проблемы занятости.

Для обеспечения занятости и сохранения кадрового потенциала в случаях, когда сокращение персонала превышает 10% общего количества работающих, на госпредприятиях разрабатываются с участием органов службы занятости социальные планы, предусматривающие меры по защите от безработицы [3].

Государственное регулирование рынка труда целесообразно рассматривать как процесс, состоящий из макроуровня, регионального уровня и микроуровня. На *макроуровне* высшие органы законодательной и исполнительной власти призваны решать следующие задачи:

1) Согласование финансово-кредитной, структурной, инвестиционной и внешнеэкономической политики с системой регулирования рынка труда. К этой задаче относятся: вопросы принятия решений о государственных заказах и закупках продукции, в первую очередь оборонного, инфраструктурного, экологического и социального назначения; о государственных инвестиционных программах, дотациях, субвенциях, кредитах и налоговых льготах, направленных на поддержание и развитие производства в приоритетных отраслях. Особая задача — регулирование внешнеэкономических связей для обеспечения занятости.

2) Взаимоувязка социальной, демографической, миграционной политики с целями и приоритетами регулирования рынка труда. В число задач этого блока входят минимизация оттока квалифицированных кадров за рубеж, ограничение нежелательных и нелегальных форм иммиграции, содействие за-

нятости зарегистрированных беженцев и вынужденных переселенцев, регулирование доходов.

3) Разработка и реализация политики трудоустройства и социальной поддержки незанятого населения. Политика трудоустройства и социальной поддержки незанятого населения *в регионах* (мезоуровень) проводится с целью выполнения тех же задач, что и на федеральном уровне.

На *микроуровне* регулирование рынка труда включает законодательное и иное нормативное регулирование, финансовое, налоговое стимулирование поведения предприятий, организаций, индивидуальных зарегистрированных и незарегистрированных предпринимателей и домохозяйств на рынке труда.

Госрегулирование рынка труда нацелено главным образом на сокращение безработицы и обеспечение высокого уровня занятости самодеятельного населения, а также на достижение соответствия предложения рабочей силы в отраслевом и региональном разрезе спросу на нее в количественном и качественном отношении.

Контрольные вопросы по главе 6

1) Какие существуют показатели и факторы изменения уровня жизни?
2) Перечислите уровни разработки планов и прогнозов развития социальной сферы.
3) Основные слагаемые системы социальной защиты.
4) Показатели уровня жизни.
5) Какие виды безработицы вы знаете?
6) Охарактеризуйте генеральную схему создания рабочих мест.

Глава 7

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

7.1 Понятие и порядок разработки целевых комплексных программ

Этот метод планирования применяется для решения как народно-хозяйственных, так и локальных производственных, технических, экономических и других задач.

Необходимость программно-целевого метода планирования обусловлена усложнением межотраслевых и межрегиональных связей, выходом производственных, экономических и социальных проблем за рамки отдельной отрасли, региона. Отраслевое планирование способствует ускорению научно-технического прогресса, но ведет к ведомственной разобщенности, тормозящей интеграцию. Территориальное планирование позволяет развивать региональную инфраструктуру, но имеет региональную ограниченность.

Целевая комплексная программа *— основной плановый документ, содержащий увязанный по срокам, исполнителям комплекс мероприятий для обеспечения эффективного решения поставленных задач. В сочетании с отраслевым и территориальным планированием, а также применяя балансовый, нормативный и другие методы, он позволяет увязать интересы отраслей и территорий и всего общества в целом.*

Разработка целевых комплексных программ является не только методом планирования социально-экономического развития, но и средством реализации экономической политики государства. В настоящее время в РФ разрабатываются и реализу-

ются федеральные, межгосударственные программы субъектов РФ, региональные и местные целевые программы.

На федеральном уровне установлен перечень *приоритетных проблем, подлежащих программной разработке*. В него входят:

- социальное развитие, включая повышение экологической безопасности;
- поддержка эффективных и свертывание бесперспективных и устаревших производств;
- развитие инфраструктуры, необходимой для структурных преобразований;
- эффективное использование ресурсов и сохранение ценного научно-технического потенциала;
- сбалансированность производства и платежеспособного спроса;
- диверсификация экспортного потенциала.

Для решения особо важных общегосударственных задач целевым программам присваивается ***статус президентских программ***, инициатором их выступает Президент РФ.

Координацию реализации президентских программ осуществляет Центр президентских программ Администрации Президента РФ.

Органы исполнительской власти РФ и субъектов РФ принимают участие в постановке проблем и обосновании необходимости их решения на основе программ под патронажем и по поручению Президента РФ. По поручению Президента РФ Центр проводит экспертизу представленных проектов программ. Прошедшие экспертизу проекты программ направляются Президентом РФ в Правительство РФ для дальнейшей проработки и реализации.

Перечень целевых программ формируется в соответствии с прогнозом социально-экономического развития страны, определяемыми приоритетами и включается в бюджет на очередной год. Приоритетное место в составе федеральных программ занимает программа социально-экономического развития России. В программе оцениваются итоги развития экономики РФ за предыдущий период по следующим направлениям: макроэкономическое, инвестиционное и структурное, аграрное, экологическое, социальное, региональное, внешнеэкономическое и др.

Программа социально-экономического развития страны разрабатывается на краткосрочную и среднесрочную перспективу исходя из положений, содержащихся в послании Президента РФ Федеральному собранию. Она представляется Правительством РФ в Совет Федерации и Государственную Думу для рассмотрения. Целевые программы состоят из следующих разделов:

- содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами;
- основные цели и задачи, сроки и этапы реализации программы;
- система программных мероприятий, в том числе меры по созданию и сохранению рабочих мест на региональном и отраслевом уровнях, мероприятия по трудоустройству, переподготовке и социальной защите высвобождаемых работников в результате реализации программы;

- обустройство мигрантов (в целевых программах экономического и социального развития регионов и отдельных субъектов Российской Федерации);
- нормативное обеспечение качества продукции (работ, услуг), а также метрологическое обеспечение, включая систему мероприятий по стандартизации и метрологии, необходимых для разработки, производства, эксплуатации и утилизации продукции, строительства объектов, организации технологических процессов и других работ, предусмотренных программой;
- ресурсное обеспечение программы (за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников, бюджетов субъектов Российской Федерации);
- механизм реализации программы; организация управления программой и контроль за ходом ее реализации;
- оценка эффективности, социально-экономических и экологических последствий от реализации программы;
- паспорт целевой программы.

К проекту целевой программы прилагается:

- пояснительная записка;
- бизнес-план с социально-экономическим и технико-экономическим обоснованиями;
- предварительная бюджетная заявка на ассигнования из федерального бюджета для финансирования программы на очередной год;
- лист согласования с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти;
- положительное заключение государственной экологической экспертизы (по программам, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду);
- при необходимости, соглашения (договоры) о намерениях между государственным заказчиком программы с предприятиями, организациями, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, подтверждающие финансирование программы из внебюджетных источников, бюджетов субъектов Российской Федерации.

Основные принципы разработки федеральных целевых программ:

1) Реализация положений государственной стратегии устойчивого развития, приоритетного решения экономических, оборонных, научных, социальных и других задач.
2) Обеспечение координации и согласованности деятельности участников решения федеральных, региональных, отраслевых проблем.
3) Участие в программе не только органов государственной власти и местного самоуправления, но и других субъектов.
4) Достижение конкретного конечного результата и получение необходимого социально-экономического эффекта в период от одного до пяти лет.
5) Взаимная ответственность заказчиков и исполнителей программы.

Разработка программы включает стадии: отбор проблем; принятие решения о разработке; обоснование намечаемых мероприятий; экспертиза и оценка эффективности; утверждение; контроль за ходом выполнения.

Инициаторами постановки проблем для решения программными методами на федеральном уровне могут выступать любые юридические и физические лица.

Инициаторами разработки межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует РФ, могут выступать как отдельные страны, так и группы стран, а также координирующие органы государств-участников СНГ.

Отбор проблем для решения на федеральном уровне осуществляется на основе следующих критериев:

- значимость для крупных структурных изменений и повышения эффективности экономики отдельных отраслей и регионов, социальной сферы, обеспечение экологической безопасности;
- невозможность их решения в приемлемые сроки чисто рыночными методами и необходимость государственной поддержки;
- новизна и высокая эффективность технических, организационных и иных мероприятий, необходимых для широкого распространения прогрессивных научно-технических достижений;
- взаимоувязанность программных мероприятий.

Инициаторы постановки проблем направляют в Министерство экономики РФ, осуществляющее методическое руководство и координацию работ по разработке и реализации программ, предложения, содержащие:

- обоснование проблемы и анализ причин ее возникновения, возможные способы решения и предполагаемый перечень мероприятий, которые необходимо осуществить в сфере науки, техники, производства и реализации продукции (работ, услуг), организационных, трудовых, хозяйственных и правовых отношений для решения проблемы и возможные сроки их реализации;
- оценки потребности в финансовых ресурсах и предполагаемые источники их обеспечения;
- предварительную оценку ожидаемой социально-экономической эффективности, соответствия программных мероприятий экологическим требованиям и последствий от реализации программы;
- перечень возможных государственных заказчиков и основных исполнителей, сроки и стоимость подготовки программы.

Министерство экономики РФ совместно с Министерством финансов РФ и другими ведомствами на основе прогнозов социально-экономического развития страны, приоритетов структурной политики и анализа представленных материалов подготавливает предложения по решению проблемы и направляет их в Правительство РФ. Правительство РФ на основе предложений Министерства экономики принимает решение о подготовке соответствующей федеральной целевой программы, сроках и стоимости ее разработки и определяет государственного заказчика целевой программы.

Решение о разработке межгосударственной программы принимается Правительством РФ после заключения соответствующего межгосударственного соглашения.

Ответственным за разработку и реализацию программы является государственный заказчик. Государственных заказчиков — координаторов федеральных целевых программ назначает Правительство РФ. Ими становятся соответствующие федеральные министерства и ведомства. Государственными заказчиками по территориальным подпрограммам выступают органы исполнительной власти соответствующих субъектов РФ.

Государственный заказчик путем конкурсного отбора осуществляет выбор исполнителей по каждому программному мероприятию.

В процессе разработки целевой программы государственный заказчик:

- согласовывает с основными исполнителями программы возможные сроки выполнения мероприятий, объемы и источники финансирования;
- определяет и согласовывает с Министерством экономики, Министерством финансов и другими заинтересованными ведомствами формы и размеры государственной поддержки целевой программы.

Проекты федеральных программ направляются на экспертизу в Экспертный совет при Правительстве РФ или в другие организации. В процессе экспертизы анализируются возможные последствия реализации программы, оцениваются альтернативы, выявляются механизмы привлечения дополнительных внебюджетных средств. Экспертиза должна установить степень достаточности системы мер для эффективного решения задач. В случае вынесения экспертным органом отрицательного заключения по объекту экспертизы проект должен быть доработан и представлен на вторую экспертизу.

Заключения экспертных органов в части несоблюдения нормативно-правовых положений, международных договоров, государственных стандартов и требований директивных документов являются обязательными для всех юридических и физических лиц.

Государственные заказчики программ, экспертные органы и органы исполнительной власти субъектов РФ привлекают на договорной основе для проведения экспертизы проектов программ российских и зарубежных юридических и физических лиц, являющихся признанными авторитетами в соответствующих областях знаний.

Заключения таких экспертов носят рекомендательный характер и используются для повышения обоснованности принимаемых официальных заключений по государственной экспертизе.

Согласованный проект программы государственный заказчик направляет Министерству экономики РФ и Министерству финансов РФ. Министерство экономики с участием Министерства финансов и с учетом предложений заинтересованных министерств и ведомств, региональных органов государственного управления подготавливает заключение по проекту программы и предварительной бюджетной заявки.

В случае положительной оценки Министерство экономики РФ по согласованию с Министерством финансов представляет проект целевой программы с пред-

варительной бюджетной заявкой и заключением в Правительство РФ для рассмотрения и утверждения.

Федеральные целевые программы, реализующие важнейшие приоритеты экономической и социальной политики государства, а также межгосударственные целевые программы Правительство РФ направляет на утверждение (одобрение) в Федеральное Собрание Российской Федерации.

В случае одобрения Федеральным Собранием РФ межгосударственной целевой программы и форм участия в ней Российской Федерации Правительство РФ или по его поручению орган государственного управления подписывает межгосударственную целевую программу.

После утверждения целевой программы и с учетом объемов финансирования из федерального бюджета государственный заказчик на основе заключенных ранее с исполнителем программы соглашений о намерениях заключает с ними государственные контракты и обеспечивает исполнителей финансовыми ресурсами.

Формы и методы управления целевой программой определяются государственным заказчиком. Для управления могут создаваться дирекция, координационный совет, специальный фонд и другие органы.

Государственные заказчики программ ежегодно направляют в Министерство финансов РФ доклады о ходе работ по программам, эффективности использования финансовых средств. В свою очередь Министерство экономики и Министерство финансов с участием государственных заказчиков, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации представляют в Правительство РФ доклад о ходе реализации федеральных и межгосударственных целевых программ [3].

7.2 Финансирование целевых комплексных программ

Подготовка проектов целевой программы и концепции решения программной проблемы, разработка которых осуществляется по решению Правительства РФ, финансируется *за счет сре* дств, предусмотренных в разделе *«Прочие статьи» федерального бюджета*.

Утвержденные целевые программы реализуются за счет средств *федерального бюджета*, привлекаемых для выполнения этих программ *внебюджетных источников*, средств *бюджетов субъектов Российской Федерации*. Решение проблем, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, осуществляется в основном за счет средств бюджетов субъектов РФ.

К внебюджетным источникам, привлекаемым для финансирования целевых программ, относятся:

- взносы участников реализации программ, включая предприятия и организации государственного и негосударственного секторов экономики;
- целевые отчисления от прибыли предприятий, заинтересованных в осуществлении программ;

- кредиты банков, средства фондов и общественных организаций, зарубежных инвесторов, заинтересованных в реализации программ и другие поступления.

Для осуществления целевых программ могут *создаваться специальные фонды*. Источниками средств, направляемых в эти фонды, являются: прибыль, остающаяся в распоряжении предприятий и организаций, средства бюджетов субъектов РФ, средства внебюджетных фондов федеральных органов исполнительной власти и другие.

По вопросам формирования специальных фондов, требующим решения Правительства Российской Федерации или Федерального Собрания, государственным заказчиком целевой программы вносятся соответствующие предложения.

Иностранные инвесторы могут финансировать целевые программы на основе долевого участия. Привлечение иностранного капитала к реализации программных мероприятий осуществляется в соответствии с законодательством об иностранных инвестициях.

Источником финансирования целевых программ могут являться инвестиционные и конверсионные кредиты, а также целевые кредиты банков под государственные гарантии.

Оформление и предоставление государственных гарантий на выдачу кредита коммерческими банками осуществляет Министерство финансов РФ. Государственные гарантии выдаются коммерческим банкам под конкретные объекты программных мероприятий.

Для целевого финансирования программ из федерального бюджета Министерство экономики РФ совместно с Министерством финансов РФ с привлечением государственных заказчиков направляет в Правительство РФ предложения по перечню федеральных и межгосударственных целевых программ, принимаемых к финансированию из федерального бюджета, и объемам их финансирования.

В этих целях государственные заказчики целевых программ с учетом хода их реализации в текущем году, проведения с исполнителями предконтрактной проработки размещения заказов для федеральных государственных нужд уточняют объемы необходимых средств для финансирования программ в очередном году и представляют проекты соответствующих бюджетных заявок с их обоснованиями в Министерство экономики РФ, Министерство науки и технической политики РФ и Министерство финансов РФ.

Министерство науки и технической политики РФ и Министерство финансов РФ направляют в Министерство экономики Российской Федерации свои предложения о размерах государственной поддержки в очередном финансовом году научных исследований, опытно-конструкторских работ и прочих текущих расходов для реализации целевых программ.

При подготовке перечня федеральных и межгосударственных целевых программ, принимаемых к финансированию из федерального бюджета на очередной финансовый год, Министерство экономики, Министерство науки и технической политики РФ, Министерство финансов РФ на основе проектов бюджетных заявок, представленных государственными заказчиками целевых программ, с учетом хода выполнения мероприятий реализуемых программ, мер по привлечению внебюджетных источников финансирования, средств бюджетов субъектов РФ, возможно-

стей федерального бюджета определяют государственную поддержку целевых программ по объемам централизованных капитальных вложений, расходам на научные исследования и опытно-конструкторские работы, прочим текущим расходам.

Перечень федеральных и межгосударственных целевых программ, принимаемых к финансированию из федерального бюджета, представляется Правительством РФ на утверждение в Федеральное Собрание в составе федерального бюджета на очередной финансовый год. В федеральном бюджете на очередной финансовый год предусматривается выделение целевым назначением государственным заказчикам программ ассигнований для финансирования капитальных вложений, затрат на НИОКР и прочих текущих затрат. При утверждении объемов финансирования целевых программ Правительство РФ может вносить Федеральному Собранию предложение о защищенности расходов целевых программ в федеральном бюджете.

По утвержденным Правительством РФ федеральным и межгосударственным целевым программам государственным заказчикам открывается финансирование из федерального бюджета в соответствии с установленными объемами централизованного финансирования, принятыми по целевой программе на очередной финансовый год, после заключения ими государственных контрактов (договоров) со всеми участниками реализации программ, подтверждающими или уточняющими объемы финансирования программ из внебюджетных источников, бюджетов субъектов РФ.

При сокращении объемов бюджетного финансирования работ по целевой программе по сравнению с предусмотренными утвержденной программой государственный заказчик разрабатывает дополнительные меры по привлечению внебюджетных источников, средств бюджетов субъектов РФ для реализации мероприятий целевой программы в установленные сроки [3].

В практике планирования все перечисленные методы применяются в совокупности. Например, при разработке целевых программ разрабатываются различные балансы на основе системы норм и нормативе для обоснования потребности в соответствующих ресурсах.

Контрольные вопросы по главе 7

1) Дайте понятие программно-целевого планирования.
2) Рассмотрите классификацию целевых комплексных программ.
3) Охарактеризуйте особенности статуса президентской программы.
4) Каковы содержание и порядок разработки целевых комплексных программ?
5) Как осуществляется экспертиза целевых комплексных программ?
6) Каковы функции государственного заказчика целевой комплексной программы?
7) Перечислите источники финансирования целевых комплексных программ.

Глава 8

ПЛАНИРОВАНИЕ ПОСТАВОК ПРОДУКЦИИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

8.1 Порядок обеспечения государственных потребностей

Для решения общенациональных задач сохраняется необходимость приоритетного удовлетворения важнейших потребностей обществу посредством обеспечения поставок продукции (работ, услуг) для государственных нужд, имеющих два уровня потребностей: *федеральный и региональный* (субъектов РФ).

Федеральные государственные нужды образуют потребности Российской Федерации в целом, они обеспечиваются федеральными органами государственной власти. *Потребности субъектов* РФ в продукции, необходимой для решения задач регионов, определяются и обеспечиваются их органами власти.

В состав федеральных государственных нужд включаются потребности в продукции:

- для реализации федеральных, межгосударственных целевых программ, инвестиционных программ;
- проведения геолого-разведочных работ, природоохранных мероприятий;
- функционирования учреждений образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры, транспорта общего пользования;
- государственного управления, обороны, образования продовольственных фондов, резервов;
- выполнения международных экономических обязательств РФ [3].

Продукция для государственных нужд приобретается организованно на основе государственных закупок у товаропроизводителей, независимо от форм собственности и хозяйствования и ее поставок потребителям. Планирование закупок и по-

ставок этой продукции включает формирование, размещение и исполнение заказов на ее производство и реализацию товаропроизводителями и посредниками.

Государственный заказчик утверждается для организации работы по поставкам продукции, им может быть федеральный орган исполнительной власти (министерство, другое ведомство), федеральное казенное предприятие, орган исполнительной власти субъекта РФ, коммерческие и некоммерческие организации, корпорации, создаваемые на основе соглашений.

Государственные заказчики заключают с поставщиками продукции государственные контракты на основе заказа, принятого поставщиком (исполнителем).

Для государственного заказчика, разместившего заказ, заключение государственного контракта обязательно. Для поставщика заключение контракта является обязательным лишь в случаях, установленных законом, и при условии, что заказчиком будут возмещены все возможные убытки в связи с выполнением заказа. Если заказ размещается по конкурсу, то заключение контракта является для заказчика обязательным. Поставщики, обладающие монополией на производство продукции, не вправе отказаться от заключения государственного контракта в случае, если размещение заказа не влечет убытков от ее производства. Для казенных предприятий Правительство РФ может вводить режим обязательного заключения государственных контрактов на поставку продукции для государственных нужд.

Государственный заказчик выполняет следующие функции:

- осуществляет выбор поставщиков продукции для заключения с ними контрактов путем проведения конкурсов, организации федеральных, региональных торгов;
- заблаговременно указывает конкретных получателей продукции, поставляемой в соответствии с государственным контрактом; согласовывает с получателями номенклатуру, объемы и сроки поставки им продукции;
- гарантирует поставщикам оплату продукции по ценам, определенным государственным контрактом .

Государственные заказчики могут передавать органам государственного управления, предприятиям, организациям выполнение функций по формированию и размещению заказов.

Государственный контракт является основным документом, определяющим права и обязанности государственного заказчика и поставщика по обеспечению государственных нужд. Он регулирует экономические, правовые и организационно-технические отношения поставщика с государственным заказчиком, выступающим в качестве покупателя. По государственному контракту поставщик (исполнитель) обязуется передать товары государственному заказчику либо по его указанию иному лицу, а государственный заказчик — оплатить поставленные товары. Контрактом может предусматриваться контроль со стороны государственного заказчика за ходом работ по выполнению контракта и оказание помощи поставщику (без вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность последнего).

Государственный заказчик после подписания контракта сторонами направляет поставщику и покупателю извещение о прикреплении покупателя к поставщику (исполнителю). Извещение, выданное заказчиком в соответствии с контрактом, яв-

ляется основанием для заключения договора поставки товаров для государственных нужд.

Поставщик и покупатель подписывают ***договор поставки***. Договор считается действующим по тем договорным ценам, которые на момент его заключения были определены по соглашению между поставщиком и покупателем, и не может быть в последующем расторгнут одной из сторон на основании несогласия с установленной ценой. Изменение и расторжение договора осуществляется по соглашению сторон и оформляется дополнительным соглашением.

Заказы на поставку продукции для государственных нужд размещаются, как правило, путем проведения ***открытых конкурсов***. Конкурсный отбор поставщиков производится комиссией, образуемой государственным заказчиком. В ее состав включаются и представители органов исполнительной власти субъектов РФ, на территории которых осуществляются закупки.

Закрытые торги проводятся в случаях закупки у ограниченного круга поставщиков, закупок небольших партий продукции, приобретения продукции для нужд обороны в части, составляющей государственную тайну. Без проведения конкурсов (торгов) для государственных нужд закупаются:

- драгоценные металлы и драгоценные камни;
- музейные ценности (отдельные предметы и коллекции), раритетные и редкие книги, рукописи и архивные документы на различных видах носителей и другие предметы, в том числе копии, имеющие историческое, художественное или иное культурное значение, взятые государством под охрану как памятники истории и культуры и предназначенные для пополнения музейного, библиотечного, архивного фондов, кино- и фотофонда, а также иных аналогичных фондов;
- продукция государственного телевидения и радиовещания и услуги организаций связи по их распространению;
- работы по поддержанию мобилизационных мощностей.

В случае, если отсутствуют претенденты на участие в конкурсе по размещению заказа на производство такой продукции или по результатам проведения указанного конкурса не определен исполнитель.

Федеральные государственные нужды, в том числе перечень федеральных целевых программ, и объемы их финансирования, предусматриваются *в федеральном бюджете на планируемый период*. Государственные заказчики обеспечиваются финансовыми ресурсами для реализации контрактов в объеме, устанавливаемом в бюджете. Правительство РФ представляет гарантии по обязательствам государственного заказчика в пределах выделенных из бюджета средств.

Государственные заказчики предоставляют поставщикам продукции для государственных нужд финансовые ресурсы для приобретения технических средств и технологического оборудования, современных технологий, проведения научно-исследовательских работ и других нужд, связанных с поставкой продукции. Поставщики самостоятельно приобретают материальные ресурсы, необходимые для исполнения государственных контрактов.

Продукция, поставляемая по государственным контрактам, должна соответствовать обязательным требованиям стандартов и особым условиям, устанавли-

ваемым контрактами и договорами. К обязательным относятся требования к качеству продукции, обеспечивающие ее безопасность для жизни и здоровья населения, охрану окружающей среды, совместимость и взаимозаменяемость продукции. Не допускается при выполнении контракта приобретение продукции иностранного производства, кроме случаев, когда ее производство в России невозможно или экономически нецелесообразно. При поставке товаров по договорам для государственных нужд оплата производится покупателями по ценам, определенным в соответствии с государственным контрактом, если иное им не предусмотрено.

В государственном контракте могут предусматриваться условия стимулирования поставщиков продукции для государственных нужд. Они устанавливаются органами законодательной власти, Правительством РФ, органами власти субъектов РФ в пределах их компетенции до заключения договоров. В условия стимулирования включаются:

- налоговые льготы, целевые дотации и субсидии;
- кредиты на льготных условиях;
- ассигнования из бюджета для обеспечения прироста поставок;
- льготное распоряжение валютной выручкой при реализации продукции на экспорт.

В случае невыполнения или ненадлежащего исполнения одной из сторон обязательств, предусмотренных контрактами, эта сторона:

- возмещает другой стороне причиненные в результате убытки;
- лишается права на получение льгот, действующих при поставках продукции.

При невыполнении контракта по объему продукции в установленный срок поставщик уплачивает покупателю неустойку в размере 50% от стоимости недопоставленной продукции, а также возмещает понесенные покупателем убытки.

Государственный заказчик вправе отказаться от продукции, производимой по контракту, при условии полного возмещения им поставщику нанесенных убытков, а также от оплаты продукции, не соответствующей требованиям нормативно-технической документации.

Споры между государственным заказчиком и поставщиком, возникающие при заключении, изменении, расторжении и выполнении контрактов, а также о возмещении нанесенных убытков рассматриваются арбитражным судом.

Потребности субъектов РФ в продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения регионов, определяются их органами власти. Поставки продукции для региональных нужд обеспечиваются за счет средств бюджетов субъектов РФ и внебюджетных источников, привлекаемых ими для этих целей.

Корпорации обеспечивают государственные закупки товаров общепромышленного и народного потребления по направлениям, определяемым Правительством РФ, и предоставляют поставщикам гарантии сбыта товаров и их оплаты. Предприятиям, выполняющим госзаказ, присваивается звание «Поставщик продукции для государственных нужд» с предоставлением права на маркировку своей продукции и использования его в рекламных целях.

Государственный заказ является организационной формой обеспечения сельскохозяйственных, строительных и других предприятий и организациям, как правило, на конкурсной основе.

При разработке заказа исходят из сценарных условий развития страны, прогноза развития экономики на очередной год, направлений бюджетной политики. При этом заказчикам доводятся бюджетные ассигнования в виде исходных данных для разработки заказа. На их основе формируются предложения по показателям заказа и заявки на финансирование работ. Объем закупок по заказу определяется платежеспособным спросом заказчиков-потребителей, финансируемых из средств федерального бюджета и внебюджетных источников.

Исполнителями государственных заказов становятся предприятия, выпускающие конкурентоспособную на мировом рынке продукцию высокого качества, подтверждаемого сертификатами, дипломами. Предприятие, выполняющее госзаказ за счет средств федерального бюджета, осуществляет учет затрат, связанных с его выполнением, отдельно по каждому госзаказу. Первичная документация оформляется на предусмотренное в госзаказе отдельное изделие, группу изделий, работу, услугу. Затраты классифицируются по группам: прямые, накладные, коммерческие. Финансовый результат определяется как разница между договорной ценой, предусмотренной в госзаказе (ценой реализации), и фактическими затратами.

Государство отличается от других заказчиков размерами спроса, при выдаче заказов оно преследует не коммерческие, а общественно значимые цели. Однако при этом обеспечивается экономия средств, необходимых для удовлетворения общественных потребностей. Так, без госзаказа учреждения областной собственности (больницы, школы, детские сады и др.) остаются один на один с поставщиками и несут неоправданные расходы, закупая для своих нужд самостоятельно [3].

8.2 Формирование основных видов государственных заказов

8.2.1 Оборонный заказ

Государственный оборонный заказ предусматривает поставки продукции для федеральных государственных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности страны и формируется на основе положений военной доктрины РФ, федеральной программы производства вооружения и военной техники, других федеральных программ, мобилизационного плана, соглашений о военно-техническом сотрудничестве РФ с иностранными государствами. В состав оборонного заказа могут включаться:

- научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по созданию вооружений и военной техники;
- серийное производство, поставки, ремонт вооружений и военной техники;
- работы в области военного сотрудничества РФ с иностранными государствами;
- производство продовольственных и непродовольственных товаров;

- строительство объектов для нужд обороны;
- мобилизационная подготовка экономики;
- производство комплектующих изделий для обеспечения оборонного заказа.

Основные показатели оборонного заказа утверждаются Президентом РФ одновременно с подписанием закона о федеральном бюджете. После подписания Президентом РФ основных показателей (количество поставляемой продукции, ее стоимость в целом и по этапам реализации, перечень государственных заказчиков, предполагаемые исполнители и др.) Правительство РФ утверждает оборонный заказ в полном объеме.

Оборонный заказ разрабатывается во взаимосвязи с формированием прогноза социально-экономического развития и проекта федерального бюджета на соответствующий год. Минэкономики РФ доводит план-график работ по формированию оборонного заказа и необходимые методические материалы. Федеральные министерства и ведомства, выполняющие заказы на разработку, производство и поставку продукции (работ, услуг) в целях полдержания обороноспособности РФ, формируют предварительные заявки на финансирование работ и предложения по основным показателям оборонного заказа и направляют их в Минэкономики РФ. Они учитываются при разработке сценарных условий функционирования экономики и прогноза социально-экономического развития РФ.

Минэкономики РФ и Минфином РФ совместно с Минобороны РФ доводятся заказчикам необходимые данные для разработки оборонного заказа. На их основе заказчики формируют заявки на финансирование работ, уточняют предложения по показателям оборонного заказа.

Проект основных показателей оборонного заказа формируется Минэкономики РФ, согласовывается с Минфином РФ и заказчиками и вносится в Правительство РФ. После одобрения Правительством РФ основные показатели оборонного заказа доводятся заказчикам для подготовки ими предложений по проекту оборонного заказа.

Минэкономики РФ анализирует предложения по проекту оборонного заказа, осуществляет их балансовую увязку с проектом федерального бюджета, ресурсными возможностями экономики страны, формирует проект оборонного заказа и вносит его после принятия Государственной Думой закона о федеральном бюджете в Правительство РФ.

Оборонный заказ формируется в пределах, устанавливаемых федеральным бюджетом расходов на эти цели. Объемы финансирования по оборонному заказу на каждый год зависят от возможностей экономики страны. Статьи федерального бюджета, по которым финансируется оборонный заказ, имеют статус защищенных статей.

Государственными заказчиками оборонного заказа выступают соответствующие федеральные органы исполнительной власти; государственным заказчиком вооружений и военной техники, НИОКР по их разработке может быть только федеральный орган, имеющий в своем составе войска и вооруженные формирования.

Государственный заказчик организует конкурсы по размещению оборонного заказа, согласовывает цену на продукцию (работы, услуги), заключает контракт на ее поставки, обеспечивает финансирование оборонного заказа, контролирует выполнение работ, расходование выделяемых средств, проводит государственные

испытания опытных образцов вооружения и военной техники, утверждает документацию на их серийное производство.

Конкурс по размещению оборонного заказа проводится по всем видам продукции (работ, услуг), кроме работ по поддержанию мобилизационных мощностей.

Исполнителями оборонного заказа могут быть предприятия и организации независимо от форм собственности, имеющие лицензию на занятие соответствующим видом деятельности. Исполнитель участвует в конкурсе на получение оборонного заказа, проводит испытание опытных образцов, осваивает серийное производство.

Для поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности РФ предприятиям-изготовителям важнейших видов материально-технических ресурсов могут устанавливаться специальные квоты (государственное бронирование) по обязательной продаже этих ресурсов государственным заказчикам и поставщикам.

После прекращения работ по выполнению оборонного заказа исполнитель может ликвидировать или перепрофилировать производственные мощности, обеспечивающие выполнение заказа, по согласованию с Правительством РФ.

Исполнитель оборонного заказа действует на основе контракта с государственным заказчиком или головным исполнителем. Примерные условия контракта на выполнение оборонного заказа определяются Правительством РФ. Государственный заказчик может предусматривать в контракте меры стимулирования выполнения оборонного заказа в дополнение к установленным нормативно-правовым актом.

Виды, размеры и порядок экономического стимулирования оборонного заказа определяются при разработке федерального бюджета Правительством РФ. Оно включает гарантирование при выполнении оборонного заказа фиксированного уровня рентабельности продукции, индексацию средств в связи с инфляцией, авансирование (до 40%), льготное налогообложение и другие меры. Средства, выплачиваемые государственным заказчиком исполнителю, предназначаются только для расходов на выполнение оборонного заказа и авансирования работ.

Рентабельность при определении цен на работы, которые связаны с производством продукции военного назначения, предусмотренной государственным оборонным заказом, устанавливается на уровне не выше 25% к себестоимости. При выполнении работ в отношении продукции, не входящей в оборонный заказ, предельный уровень рентабельности не устанавливается.

8.2.2 Научные исследования

Государственный сектор науки включает основных исполнителей исследований, т. е. научные организации, способные продвигать свои достижения на отечественный и мировой рынок научно-технической продукции. Государственный заказ научных исследований формируется исходя из стратегии развития общества. Для этого Правительственная комиссия по научно-технической политике утверждает приоритетные направления развития науки и техники, а также перечень технологий федерального уровня. Решением от 21 июля 1996 г. №2727 утверждены следующие приоритетные научные направления:

1) Фундаментальные исследования.

2) Информационные технологии и электроника.
3) Производственные технологии.
4) Новые материалы и химические продукты.
5) Технологии живых систем.
6) Транспорт.
7) Топливо и энергетика.
8) Экология и рациональное природопользование.

Каждое направление включает несколько критических технологий. Отобраны 70 критических технологий с учетом их влияния на качество жизни, конкурентоспособности, новизны материалов. Включение в общенациональный список критических технологий означает признание их значимости, большей вероятности финансирования за счет средств федерального бюджета. Этот перечень не отменяет ведомственных перечней технологий, необходимых для развития конкретной отрасли. Перечень может расширяться в зависимости от состояния научных заделов и интересов государства.

Поддержка приоритетных направлений осуществляется главным образом через федеральные целевые программы. При формировании государственного заказа фундаментальной науке используется механизм конкурсного отбора предложений ученых, потребителей продукции, товаропроизводителей. Проводится государственная экспертиза предложений по критериям:

- перспективность исследований,
- эффективность использования бюджетных средств,
- потребности рынка,
- обеспечение государственной безопасности и др.

Формой организации прикладных исследований служат государственные научные центры. Объемы их финансирования жестко увязываются с выполнением работ по государственному заказу.

8.2.3 Северный завоз

Воспроизводство на Севере базируется на вывозе сырья и ввозе материально-технических и жизненно необходимых ресурсов, оно обходится при прочих равных условиях значительно дороже из-за сложных природно-климатических условий и неразвитости транспортных коммуникаций, других элементов инфраструктуры. Вложенные в северные территории деньги замораживаются почти на год, так как в ограниченные естественными факторами сроки нужно единовременно завозить продовольствие, медикаменты, продукцию материально-технического назначения, нефть и нефтепродукты, топливо, непродовольственные товары первой необходимости для снабжения населения, предприятий социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства.

Ответственность за поставки товаров по северному завозу возложена на органы исполнительной власти субъектов РФ, которые оформляют заявки, заключают договоры и финансируют завоз за счет собственных и предоставляемых им заемных средств.

Региональные власти привлекают к завозу компании, работающие в сфере завоза, ведется реестр предприятий, организаций, банков, участвующих в поставках. Проводятся тендеры для отбора предприятий, осуществляющих централизованные поставки продукции в районы Севера.

Для обеспечения государственной поддержки завоза формируются *федеральный и региональные финансовые фонды*. Средства региональных фондов образуются за счет бюджетов субъектов РФ и средств федерального бюджета, передаваемых им для использования на возвратной основе.

Кроме того, из бюджетов выделяются ссуды непосредственно предприятиям и организациям-поставщикам. Предприятиям, обеспечивающим завоз продукции, на территории районов Севера частично возмещаются транспортные расходы по завозу нефти, нефтепродуктов, топлива, продовольствия (по утверждаемому Правительством РФ перечню). Средства на возмещение части транспортных расходов по завозу включаются в расчет суммы трансфертов, направляемых субъектам РФ из фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР). Целевое использование фонда не регламентируется, кроме расходов на обязательное медицинское страхование.

8.2.4 Государственные резервы

Государственный резерв *— особый федеральный запас материальных ценностей, предназначенных для использования в целях и в порядке, предусмотренном действующим законодательством.*

В состав государственного резерва входят запасы материальных ценностей для мобилизационных нужд (мобилизационный резерв), запасы стратегических материалов и товаров, запасы материальных ценностей для обеспечения первоочередных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и др.

В составе общего государственного резерва образуются мобилизационный резерв, неснижаемый запас материальных ценностей, т. е. постоянно поддерживаемый объем их хранения, оперативный резерв сельскохозяйственной продукции и продовольствия.

Государственный резерв предназначается:

- для обеспечения мобилизационных нужд, первоочередных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- стабилизации экономики при временных нарушениях снабжения сырьевыми, топливно-энергетическими ресурсами, продовольствием;
- регулирующего воздействия на рынок;
- оказания гуманитарной помощи.

Номенклатура материальных ценностей, нормы и объемы их накопления в государственном резерве планируются в составе государственных заказов в пределах средств, предусматриваемых на это в федеральном бюджете, и устанавливаются Правительством РФ. Запасы государственного резерва независимо от места их размещения, предприятия, организации и другие объекты, входящие в систему го-

сударственного резерва, а также земельные участки, на которых они расположены, являются федеральной собственностью.

Формирование, хранение и обслуживание запасов государственного резерва обеспечивается Госкомрезервом РФ, его территориальными органами, предприятиями, организациями, которые образуют единую федеральную систему государственного резерва.

Госкомрезерв России:

- осуществляет отбор поставщиков материальных ценностей в государственный резерв, в том числе на конкурсной основе;
- заключает государственные контракты на поставку материальных ценностей в государственный резерв;
- определяет конкретных получателей, согласовывает с поставщиками номенклатуру, объем, качество, цены и сроки поставки;
- обеспечивает расчеты с поставщиками за материальные ценности в соответствии с контрактом.

Запасы государственного резерва размещаются на предприятиях, специально предназначенных для хранения соответствующих материальных ценностей. Часть запасов может храниться на промышленных, транспортных, сельскохозяйственных, снабженческо-сбытовых предприятиях. Перечень предприятий, осуществляющих ответственное хранение, номенклатура и объем хранения определяются мобилизационными и другими специальными планами.

Предприятия, которым установлены мобилизационные и другие специальные задания, обеспечивают хранение, замену, выпуск материальных ценностей своими силами и средствами. Возмещение им соответствующих затрат осуществляется в установленном Правительством РФ порядке.

Заказы на поставку материальных ценностей в *государственный резерв* размещаются на предприятиях независимо от форм собственности. Государственным заказчиком при этом является Госкомрезерв России. На поставку материальных ценностей в мобилизационный резерв государственными заказчиками выступают также иные федеральные органы исполнительной власти.

Выпуск материальных ценностей *из государственного резерва* в порядке разбронирования производится на основании решения Правительства РФ. Выпуск материальных ценностей в порядке заимствования осуществляется на основе контрактов, заключаемых органом управления государственным резервом с получателями. За заимствование материальных ценностей из государственного резерва устанавливается плата. В случае возникновения диспропорции между спросом и предложением на внутреннем рынке ресурсы государственного резерва могут использоваться для стабилизации и оказания регулирующего воздействия на рынок.

Материальные ценности *государственного резерва перевозятся* транспортными предприятиями в первоочередном порядке, а выпускаемые из государственного резерва — по предъявлению груза без предварительной оплаты.

Расходы на содержание и развитие системы государственного резерва, проведение операций с материальными ценностями финансируются за счет федерального бюджета и средств, получаемых от реализации материальных ценностей государственного резерва и их заимствования.

Имущественная ответственность по операциям с материальными ценностями государственного резерва включает санкции:

- за необоснованное уклонение от заключения контракта на поставку материальных ценностей в государственный резерв;
- просрочку поставки, недопоставку;
- несвоевременный возврат в государственный резерв заимствованных материальных ценностей; поставку продукции, не пригодной для длительного хранения;
- необеспечение сохранности материальных ценностей;
- нарушение правил и условий хранения; несвоевременную оплату поставленной в госрезерв продукции.

Резерв материальных ресурсов *для ликвидации чрезвычайных ситуаций* природного и техногенного характера включает продовольствие, пищевое сырье, медицинские принадлежности, транспортные средства, строительные материалы, топливо и другие ресурсы. Он создается на всех уровнях управления от предприятия до Правительства РФ.

Объемы резервов определяются исходя из прогнозируемых видов и масштабов чрезвычайных ситуаций, предполагаемого объема работ по их ликвидации, максимально возможного использования имеющихся сил и средств для ликвидации чрезвычайной ситуации.

Финансирование расходов по созданию, хранению, использованию и восполнению резервов для ликвидации чрезвычайных ситуаций осуществляется за счет федерального бюджета, средств федеральных органов исполнительной власти, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, собственных средств предприятий.

8.2.5 Подрядные работы

Подрядные строительные работы, предназначенные для удовлетворения потребностей РФ или субъекта РФ, осуществляются на основе государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд. По государственному контракту государственным заказчиком выступает государственный орган, обладающий необходимыми инвестиционными ресурсами, или организация, наделенная правом распоряжаться такими ресурсами.

Государственный контракт содержит условия об объеме и стоимости подлежащих выполнению работ, сроках начала и окончания, размере и порядке финансирования и оплаты работ, способах обеспечения исполнения обязательств сторонами. В случае, когда государственный контракт заключается по результатам конкурса, его положения определяются в соответствии с объявленными условиями.

Государственные контракты (договоры подряда) на строительство объектов для федеральных государственных нужд заключаются государственными заказчиками с подрядными организациями, победившими на торгах (конкурсах), на весь период строительства объектов. Исходными условиями торгов являются стоимость, сроки и другие показатели. Подрядные строительные работы для удовлетворения потребностей РФ или субъекта РФ финансируются за счет средств соответствующих бюджетов и внебюджетных источников.

8.3 Поставки продукции в продовольственные фонды

Закупки и поставки сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее — сельхозпродукции) для государственных нужд планируются в рамках обеспечения общественных потребностей и регулирования аграрного рынка.

Правительство РФ ежегодно утверждает перечень видов сельхозпродукции, в отношении которых осуществляется регулирование продаж и покупок. В него обычно включаются:

- зерно,
- семена масличных культур,
- шерсть,
- мясо крупного рогатого скота, свиней, птицы,
- масло растительное,
- масло животное,
- сахар,
- молоко сухое.

Одной из форм государственных нужд в сельхозпродукции является образование федерального и региональных продовольственных фондов для удовлетворения потребностей, которые не могут быть обеспечены рыночными механизмами.

Федеральный фонд создается для удовлетворения потребностей в сельхозпродукции районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, экологически загрязненных территорий, системы обороны и государственной безопасности и приравненных к ним спецпотребителей независимо от их размещения, создания продовольственных резервов и оперативного резерва Правительства РФ, обеспечения экспортных поставок. Продукция закупается преимущественно в зонах товарного производства на территории РФ, а при отсутствии или недостатке ее на территории РФ — за пределами страны.

Региональные фонды создаются для удовлетворения потребностей субъектов РФ. Продукция закупается как на собственной территории субъекта РФ, так и за ее пределами.

Для *формирования федерального и региональных фондов* Правительство РФ и органы исполнительной власти субъектов РФ определяют объемы закупок и поставок по видам продукции на предстоящие пять лет с ежегодным уточнением и доводят их государственным заказчикам. Государственные заказчики сообщают объемы закупок поставщикам.

Государственными заказчиками по поставкам сельскохозяйственной продукции для федеральных государственных нужд определены:

1) Военные и приравненные к ним спецпотребители:

   а) Министерство обороны РФ.

   б) Министерство внутренних дел РФ.

   в) Федеральная пограничная служба РФ.

г) Федеральная служба безопасности РФ.

д) Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ.

е) Федеральная служба охраны РФ.

ж) Служба внешней разведки РФ.

з) Федеральная служба налоговой полиции РФ.

и) Министерство РФ по атомной энергии.

к) Федеральное управление специального строительства при Правительстве РФ.

л) Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

м) Федеральная служба железнодорожных войск РФ.

2) Оперативный резерв Правительства РФ и экологически загрязненные территории:

а) Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка при Министерстве сельского хозяйства и продовольствия РФ.

б) Города Москва, Санкт-Петербург, районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности.

в) Органы исполнительной власти соответствующих субъектов РФ.

3) Государственный продовольственный резерв:

а) Государственный комитет РФ по государственным резервам.

Функции по закупке и поставке сельхозпродукции для формирования федерального и региональных фондов могут выполнять при наличии соответствующей лицензии хозяйственные товарищества и общества, кооперативы, организации, независимо от форм собственности, на конкурсной основе с последующим заключением договоров.

Государственные заказчики предоставляют поставщикам сельхозпродукции для государственных нужд материальные и финансовые ресурсы для закупки средств защиты растений и животных от вредителей и болезней, высококачественного семенного и посадочного материала, племенных животных, для строительства хранилищ, цехов по переработке, приобретения технических средств и современных технологий.

Правительство РФ ежегодно по согласованию с субъектами РФ и представителями объединений, выражающих интересы поставщиков и покупателей, устанавливает на сельхозпродукцию для государственных нужд гарантированный уровень закупочных цен, обеспечивающих возмещение затрат и получение дохода, достаточного для расширенного воспроизводства. На закупку сельхозпродукции по гарантированным ценам Правительством РФ и субъектами РФ устанавливается квота. Для защиты покупателей ограничивается размер торговых надбавок к ценам на продукцию, поставляемую в федеральный фонд, с учетом безубыточности реализации готовой продукции. Органы исполнительной власти субъектов РФ могут регулировать цены на сельхозпродукцию, поступающую в региональные фонды.

Поставщикам продукции растениеводства для государственных нужд гарантируется авансовая оплата в размере не менее 50% от стоимости поставок, определенных договором, а поставщикам продукции животноводства — выплата дотаций из соответствующего бюджета, обеспечивающих рентабельность ее производства.

В договор могут включаться конкретные льготы для поставщиков и другие условия, направленные на стимулирование закупок и поставок сельхозпродукции.

Стороны освобождаются от ответственности за неисполнение обязательств по договору в случае непредвиденных (форс-мажорных) обстоятельств, возникших после его заключения в результате событий чрезвычайного характера (засуха, наводнение, градобитиё и др.), которые нельзя было предвидеть и предотвратить.

За несвоевременную оплату закупленной и поставленной сельхозпродукции для государственных нужд, а также за несвоевременное авансирование покупатели уплачивают в пользу поставщиков пени в размере 2% от суммы несвоевременно оплаченной продукции за каждый день просрочки оплаты.

Установлены следующие источники финансирования поставок сельскохозяйственной продукции для федеральных государственных нужд (табл. 8.1).

Таблица 8.1 – Источники финансирования поставок сельхозпродукции для государственных нужд

Потребители продукции	Источники финансирования
1) Оперативный резерв Правительства РФ; экологически загрязненные территории	Средства, поступающие в погашение бюджетных ссуд, включая проценты за пользования ими
2) Пополнение государственного резерва	Средства, получаемые от реализации продукции из госрезерва
3) Продовольственное обеспечение военных и приравненных к ним спец. подразделений	Ассигнования из федерального бюджета
4) Продовольственное обеспечение гг. Москва и Санкт-Петербург, районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей	Средства, поступающие в погашение бюджетных ссуд для закупки продовольствия, включая проценты за пользование ими

Основная часть средств выделяется на условиях возвратности и платности (срок предоставления — до одного года, плата — 1/3 действующей ставки рефинансирования ЦБ РФ). Они возвращаются в бюджет и снова направляются на финансирование закупок сельхозпродукции в продовольственные фонды.

Закупки и поставки продовольственных товаров для обеспечения военных и приравненных к ним спецпотребителей по нормам продовольственных пайков осуществляются государственными заказчиками в первоочередном порядке.

Продовольствие для военных и приравненных к ним спецпотребителей закупается у отечественного производителя на основе проведения конкурса среди товаропроизводителей и организаций-поставщиков. Продовольствие для войск, дислоцирующихся за границей, закупается как у российских товаропроизводителей (поставщиков), так и у предприятий (организаций) страны пребывания исходя из экономической целесообразности.

При заключении контрактов на выполнение оборонного заказа используются данные органов государственной статистики о динамике рыночных цен на сельскохозяйственную продукцию и продовольствие с учетом уровня инфляции, прогнозируемого Минэкономики РФ. При согласовании с поставщиками договорные цены на продукцию предусматриваются на уровне не выше среднерыночных цен, действующих в соответствующих субъектах РФ.

К финансовому обслуживанию поставок привлекаются кредитные организации, отобранные по результатам конкурса. Открытие в них счетов по учету средств федерального бюджета, выделенных для расчетов за поставленную продукцию, осуществляется по согласованию с органами федерального казначейства.

На основании постановления Правительства РФ от 12 декабря 1998 г. №1190 образуется оперативный резерв Правительства РФ сельскохозяйственной продукции, продовольствия и лекарственных средств. Организация закупок возложена на государственное унитарное предприятие «Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка» при Минсельхозпроде РФ и холдинговую компанию, образованную путем объединения акций ОАО «Росмясомолторг» и закрепленных в федеральной собственности акций акционерных обществ, осуществляющих закупки, хранение и поставку продуктов животноводства для государственных нужд и включенных в перечень АО, производящих продукцию стратегического назначения, госакции которых не подлежат досрочной продаже.

Для определения объема закупок Минэкономики РФ и Минсельхозпрод РФ разрабатывают оперативные балансы важнейших продовольственных, других социально значимых товаров и лекарственных средств, а также сырья для их производства.

Объемы сельхозпродукции, подлежащие закупкам для формирования оперативного резерва, устанавливаются Правительством РФ на основании согласованных предложений Минсельхозпрода РФ, Минэкономики РФ и Минфина РФ. Управление оперативным резервом осуществляется Минсельхозпродом РФ. Государственное унитарное предприятие «Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка» выступает государственным заказчиком по формированию оперативного резерва.

Оно размещает заказы на закупки и поставки сельхозпродукции (в том числе на конкурсной основе); заключает государственные контракты на поставки и прием на ответственное хранение сельхозпродукции; согласовывает с поставщиками и получателями номенклатуру, объем, качество, цену, сроки поставки и хранения; обеспечивает расчеты с поставщиками и получателями продукции. Агентство может использовать для формирования оперативного резерва сданную в залог товаропроизводителями сельхозпродукцию.

Закупки для формирования оперативного резерва осуществляются по договорным ценам, но не выше среднерыночных цен, складывающихся в соответствующих субъектах РФ. Расходы по закупкам и поставкам финансируются за счет средств федерального бюджета, выделенных на возвратной основе. Могут использоваться средства из других источников, определяемых нормативно-правовыми актами.

Предприятия, осуществляющие хранение сельхозпродукции оперативного резерва, несут ответственность за ее неприкосновенность, количественную и каче-

ственную сохранность, они не имеют права самостоятельно заключать в отношении этой продукции сделки отчуждения в любой форме. Услуги по ответственному хранению оплачивает федеральное агентство в соответствии с заключенными договорами. Поставки сельхозпродукции из оперативного резерва производятся на основании решения Правительства РФ. Конкретных потребителей (покупателей) определяет государственный заказчик.

Условия поставки, порядок и сроки расчетов определяются государственным контрактом, заключаемым Федеральным агентством с покупателями. При этом применяются цены, включающие выплаты при закупках этой продукции, затраты на ее хранение, доработку и транспортировку, а также начисления для компенсации Федеральному агентству затрат по формированию и использованию ресурсов указанной продукции.

В целях обеспечения продовольственной безопасности продлен срок закрепления в федеральной собственности акций акционерных обществ, осуществляющих закупку, хранение и поставку продуктов животноводства для государственных нужд, на 3 года.

Государственное регулирование продовольственного рынка осуществляется также с помощью проведения закупочных и товарных интервенций. Для этого Минсельхозпрод РФ организует мониторинг конъюнктуры внутреннего и мирового рынка сельхозпродукции.

С учетом данных мониторинга разрабатываются по РФ и субъектам РФ балансы ожидаемого производства и использования сельхозпродукции, выявляются объемы излишков или недостатка ее на рынке, что становится основой для определения объемов (квот) на проведение государственных закупочных или товарных интервенций.

Закупочные интервенции осуществляются в форме закупок и залоговых операций с сельхозпродукцией в случаях, когда рыночные цены на них опускаются ниже минимального уровня или когда товаропроизводители не в состоянии реализовать сельхозпродукцию из-за сокращения спроса.

Товарные интервенции осуществляются в форме распродажи сельхозпродукции из федерального и региональных продовольственных фондов в случаях дефицита на рынке, а также в случае роста рыночных цен сверх максимального уровня их колебаний. Для товарных интервенций используется приобретенная в собственность государства заложенная сельхозпродукция.

Организация и проведение государственных закупочных и товарных интервенций осуществляются государственными агентами. Статус государственного агента предоставляется предприятию (организации) решением Правительства РФ сроком на 1 год. Кандидатов выявляет Минсельхозпрод РФ на конкурсной основе. Этот орган обеспечивает и координацию закупочных и товарных интервенций.

Закупка и распродажа сельхозпродукции при проведении интервенций осуществляются исключительно хозяйствующими субъектами рынка, определяемыми на конкурсной основе государственными агентами.

Объемы (квоты) на проведение государственных закупочных и товарных интервенций и цены на закупаемые и реализуемые сельскохозяйственные продукты, сырье и продовольствие утверждаются до 1 августа года, предшествующего закупкам и продаже этой продукции, и доводятся Минсельхозпродом РФ до го-

сударственных агентов и других заинтересованных субъектов продовольственного рынка.

При расчете цен для проведения государственных закупочных и товарных интервенций учитывается сложившийся уровень рыночных цен по регионам РФ и цен на импортируемую продукцию. При закупочных интервенциях применяются цены, которые являются расчетным нижним пределом колебаний рыночных цен, а при товарных интервенциях — цены, являющиеся расчетным верхним пределом колебаний рыночных цен.

Финансирование государственных закупочных и товарных интервенций производится за счет:

- средств, поступающих в счет погашения бюджетных ссуд, выделенных в 1993–1997 гг. на формирование федерального продовольственного фонда;
- доходов от интервенционных операций;
- привлеченных, заемных средств и средств коммерческих структур;
- средств федерального бюджета, направленных на поддержку и развитие агропромышленного производства в объемах, устанавливаемых Правительством РФ;
- средств субъектов РФ, используемых для формирования региональных продовольственных фондов.

Государственный агент обеспечивает эффективное использование денежных средств, выделяемых из бюджета для проведения государственных закупочных и товарных интервенций, отвечает за нецелевое их использование, сохранность приобретенных сельхозпродукции, сырья и продовольствия.

При отсутствии возможности реализации продукции в пределах Российской Федерации государственные агенты по согласованию с Минсельхозпродом РФ и Минэкономики РФ могут осуществлять операции по поставке сельхозпродукции, сырья и продовольствия из федерального и региональных интервенционных продовольственных фондов на экспорт [3].

Контрольные вопросы по главе 8

1) Дайте понятие федеральных государственных нужд.
2) В чем состоит значение и каково содержание государственного контракта?
3) Рассмотрите порядок размещения государственного заказа.
4) Как формируется государственный оборонный заказ?
5) Что представляет собой заказ для образования государственных резервов?
6) Каково назначение продовольственных фондов?
7) Какой существует порядок финансирования поставок в продовольственные фонды?
8) Опишите организацию закупочных и товарных интервенций.

Глава 9

ПЛАНИРОВАНИЕ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ ГОСУДАРСТВА

9.1 Разработка государственного финансового плана

Государственные финансы необходимы для выполнения государством организаторско-хозяйственных функций. В структуре государственных финансов выделяются *федеральные финансы, финансы субъектов РФ, местные финансы, а также бюджеты разных уровней управления, внебюджетные фонды, финансы госпредприятий, государственный кредит*.

Финансовые ресурсы, которыми располагает государство для обеспечения различных потребностей, образуют ***государственные доходы****, а их использование на те же цели —* ***государственные расходы****.*

Финансовое планирование *охватывает все стадии создания, распределения, перераспределения и использования денежных доходов и накоплений.*

Оно включает определение объема денежных средств и их источников, выявление резервов роста доходов, экономии расходов, установление оптимальных пропорций между централизованными и децентрализованными фондами и других показателей.

Потребность в финансовых ресурсах определяется затратами на развитие производства, оборону, реализацию социально-культурных программ и обеспечение других общегосударственных нужд.

Источником финансовых ресурсов выступают часть общественного продукта в форме денежных накоплений, амортизационных отчислений, доходов от внешнеэкономической деятельности, а также налоги, сборы, добровольные взносы, денежные сбережения населения.

Государственный бюджет *является основным финансовым планом страны. Бюджетная система Российской Федерации включает в себя:*

1) *федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов (в форме федеральных законов);*
2) *бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов (в форме законов этих субъектов РФ);*
3) *местные бюджеты (в форме правовых актов представительных органов местного самоуправления либо в порядке, установленном уставами муниципальных образований).*

Государственные внебюджетные фонды *представляют собой фонды денежных средств, образуемые вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.*

Они предназначены для реализации прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь.

При разработке бюджета на очередной год разрабатывается сводный финансовый план на три года, из которых: первый год — это год, на который составляется бюджет; следующие два года — плановый период, в течение которого ожидаются результаты заявленной экономической политики.

Сводный финансовый баланс *государства разрабатывается на основе прогнозов развития и целевых программ.*

Он позволяет полнее учитывать все финансовые ресурсы, определяя их объем и направления использования. Между сводным финансовым балансом и федеральным бюджетом существует тесная связь, если сводный финансовый баланс отражает требования финансовой политики, то бюджет обеспечивает проведение ее в жизнь.

Бюджетная система основывается на следующих принципах:

1) *Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации* означает общность правовой базы, денежного обращения, форм соответствующей документации, санкций за нарушения бюджетного законодательства, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней и ведения учета средств бюджетов.

2) *Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы* предполагает полное или частичное закрепление соответствующих видов доходов и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти.

3) *Принцип самостоятельности бюджетов* включает право законодательных органов государственной власти и органов местного самоуправления на каждом уровне осуществлять бюджетный процесс; иметь собственные источники доходов бюджетов каждого уровня; определять направления расходования средств, источники финансирования дефицита бюджетов.

4) *Принцип полноты отражения доходов и расходов* означает, что все доходы и расходы подлежат в обязательном порядке и в полном объеме отражению в бюджетах, в государственных внебюджетных фондах.

5) *Принцип сбалансированности бюджета* означает, что объем бюджетных расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита.

6) *Принцип эффективности использования* бюджетных средств предполагает достижение заданных результатов с наименьшим объемом бюджетных средств.

7) *Принцип общего или совокупного покрытия расходов бюджетов* означает, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита.

8) *Принцип гласности* предполагает обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении; открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти, либо между законодательным (представительным) и исполнительным органами государственной власти.

9) *Принцип достоверности бюджета* означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичности доходов и расходов бюджета.

10) *Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств* означает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей на финансирование определенных целей.

В основе финансового планирования лежит ***бюджетный процесс*** *— это регламентируемая деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению федерального и региональных (местных) бюджетов.*

Составление бюджетов на очередной год основывается:

- на бюджетном послании Президента РФ;
- прогнозе социально-экономического развития страны;
- основных направлениях бюджетной и налоговой политики;
- прогнозе свободного финансового баланса;
- плане развития государственного и муниципального сектора экономики.

Формирование федерального бюджета осуществляется в два этапа.

На *первом этапе* разрабатывается прогноз функционирования экономики страны на очередной год.

На *втором этапе* федеральными органами исполнительной власти распределяются предельные объемы бюджетного финансирования, формируется перечень целевых программ, подлежащих финансированию из федерального бюджета в очередном финансовом году, согласовываются объемы их финансирования. Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы проект федерального бюджета, а также другие документы:

- основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной год;
- прогноз сводного финансового баланса по территории РФ;
- прогноз консолидированного бюджета;
- расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ;
- проекты федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета;
- поквартальное распределение доходов и расходов федерального бюджета на предстоящий год.

Рассмотрение Государственной Думой проекта федерального бюджета включает четыре чтения.

В *первом чтении* Государственная Дума обсуждает концепцию и прогноз социально-экономического развития РФ, основные направления бюджетной и налоговой политики, основные принципы взаимоотношений федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, программу внешних заимствований и предоставления кредитов. Кроме того, рассматриваются основные характеристики федерального бюджета:

- доходы по группам, подгруппам и статьям;

- распределение доходов от федеральных налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ;
- размеры несбалансированности бюджета и источники покрытия дефицита;
- общий объем расходов.

Результатом обсуждения является принятие проекта федерального бюджета в первом чтении и утверждение его основных характеристик.

В случае отклонения проекта федерального бюджета в первом чтении Государственная Дума может:

- передать его в согласительную комиссию;
- вернуть в Правительство РФ на доработку;
- поставить вопрос о доверии Правительству РФ.

Во *втором чтении* Государственная Дума утверждает расходы по разделам функциональной классификации в пределах общего объема расходов федерального бюджета, утвержденного в первом чтении. Утверждается также размер федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ и распределение его средств.

В *третьем чтении* Государственная Дума обсуждает расходы бюджета по подразделам функциональной классификации, всем уровням ведомственной классификации, федеральным целевым программам, а также перечень защищенных статей, программу внешних заимствований.

В *четвертом чтении* рассматриваются поправки к закону, а также поквартальное распределение доходов, расходов, дефицита бюджета.

Принятый Государственной Думой закон о федеральном бюджете на очередной год передается на рассмотрение Совета Федерации. Одобренный Советом Федерации закон о федеральном бюджете направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. В ситуации, когда закон о федеральном бюджете на очередной год отклоняется Президентом РФ, он передается для преодоления разногласий в согласительную комиссию.

Если при повторном рассмотрении Государственной Думой и Советом Федерации закон о бюджете будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее 2/3 голосов от общего числа членов Парламента, то он подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию в течение семи дней.

9.2 Расчеты доходов и расходов

Все государственные финансовые ресурсы делятся на централизованные и децентрализованные.

Централизация значительной части государственных доходов позволяет проводить единую финансовую политику, поддерживать развитие прогрессивных отраслей, выполнять социальные функции. Основное место в составе централизованных финансовых ресурсов занимают доходы бюджета, которые формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ. В них могут быть частично централизованы доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней для целевого финансирования мероприятий. В составе доходов бюджетов учитываются доходы целевых бюджетных фондов.

Доходы бюджетов обеспечиваются за счет налоговых и неналоговых поступлений, а также за счет безвозмездных перечислений. Зачисляется в плановые доходы бюджетов и остаток средств на конец предыдущего года.

К *налоговым доходам* относятся федеральные, региональные и местные налоги и сборы, таможенные платежи, а также пени и штрафы. Перечень налогов и сборов, их ставки определяются налоговым законодательством РФ, а пропорции распределения между бюджетами разных уровней утверждаются законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

К *неналоговым* относятся доходы:

1) от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
2) от продажи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
3) от платных услуг, оказываемых соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также бюджетными учреждениями;
4) в виде средств, полученных в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, а также средств, полученных в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации и ее субъектам;
5) в виде финансовой помощи и бюджетных ссуд, полученных от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ.

Неналоговые доходы (за исключением доходов от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности), а также налоговые доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами, государственные внебюджетные фонды образуют *собственные доходы бюджетов*. Основу этих доходов составляют местные налоги и сборы, отчисления от федеральных и региональных налогов, переданные в местные бюджеты в твердой доле на постоянной основе.

Финансовая помощь *не является собственным* доходом соответствующего бюджета, бюджета государственного внебюджетного фонда.

Федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты, образуют ***регулирующие доходы*** *(процентные отчисления от федеральных и региональных налогов, дотации, субвенции, средства, полученные из вышестоящих бюджетов по взаимным расчетам).*

Передача этих средств осуществляется до начала планируемого года на основании плана регулирования и законодательного акта о бюджете на планируемый год или в процессе исполнения бюджета по указанию вышестоящих распорядительных и исполнительных органов.

Доходы от использования государственного и муниципального имущества планируются по видам:

1) средства, получаемые в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества;
2) средства, получаемые в виде процентов по ставкам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях;
3) средства, получаемые от передачи имущества под залог, в доверительное управление;
4) средства от возврата государственных кредитов, бюджетных кредитов и бюджетных ссуд;
5) плата за пользование бюджетными средствами, предоставленными другим бюджетам, иностранным государствам или юридическим лицам на возвратной и платной основах;
6) часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей.

Доходы бюджетных учреждений, полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход, в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения и отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг.

Доходы от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, также зачисляются в соответствующие бюджеты.

Финансовая помощь от бюджетов другого уровня может осуществляться в форме дотаций, субвенций и субсидий либо иной безвозвратной и безвозмездной передачи средств и подлежит учету в доходах того бюджета, который является получателем этих средств.

***Дотация** — денежные средства, выдаваемые безвозмездно субъекту хозяйствования для осуществления деятельности, доходы от которой не покрывают установленных нормативных затрат.*

Дотации, как правило, выдаются из государственного или местного бюджета. В отличие от субвенций дотации — это денежная помощь, которая не оговаривается никакими условиями.

***Субвенции** — вид денежной помощи местным бюджетам со стороны государственного бюджета, предназначенной на определенную цель. В случае нарушения целевого использования средств помощи, полученных в виде страховой суммы, она подлежит возврату в тот бюджет, из которого получена.*

***Субсидии** — денежные средства, пособия, финансовая помощь, выделяемая из государственного бюджета местным органам власти, предприятиям, населению и предназначенная на строго определенные цели.*

В доходы бюджетов могут зачисляться безвозмездные перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств. Сюда же могут зачисляться и безвозмездные перечисления по взаимным расчетам. Зачисляются в доходы бюджетов в соответствии с законодательством суммы конфискаций, компенсаций и другие средства, в принудительном порядке изымаемые в доход государства.

Штрафы подлежат зачислению в местные бюджеты по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа.

В доходах федерального бюджета учитываются прибыль Банка России, доходы от реализации государственных запасов и резервов, внешнеэкономической деятельности.

Доходы федеральных целевых бюджетных фондов обособленно учитываются в доходах федерального бюджета по ставкам, установленным законодательством РФ, распределяются между федеральными и территориальными целевыми бюджетными фондами по нормативам, определенным в законе о федеральном бюджете на очередной год.

Государственные расходы основываются на принципах целевого и безвозвратного использования средств.*Целевое направление средств* означает, что расходы должны соответствовать их целевому назначению, т. е. тем направлениям расходования, которые предусмотрены в финансовых планах. Безвозвратность расходования предполагает необязательное возмещение средств, направляемых на финансирование народного хозяйства, социальные и другие цели. При этом *принцип безвозвратности* финансовых ресурсов тесно увязывается с эффективностью их использования.

Бюджетное финансирование применяется для обеспечения затрат, имеющих общегосударственное значение. Формирование расходов бюджетов всех уровней базируется на единых методологических основах, нормативах минимальной бюджетной обеспеченности и финансовых затрат на оказание государственных услуг.

Расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания делятся на *текущие и капитальные*.

***Текущие расходы** — это часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование как органов государственной власти и местного самоуправления, так и бюджетных учреждений.*

Кроме того, эта часть расходов направляется также на оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме до-

таций, субсидий и субвенций на их текущее функционирование. Основная часть средств бюджетов приходится на текущие расходы.

Капитальные расходы *представляют собой часть расходов бюджетов, обеспечивающих инновационную и инвестиционную деятельность и включающих расходы, которые предназначены для инвестиций в действующие или вновь создаваемые предприятия в соответствии с утвержденной инвестиционной программой.*

В эти расходы включаются также средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели, а также расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и другие расходы.

Предоставление бюджетных средств осуществляется в следующих формах:

1) ассигнования на содержание бюджетных учреждений;
2) оплата товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным или муниципальным заказам и контрактам;
3) трансферты населению.

Бюджетные учреждения могут расходовать бюджетные средства только:

1) на оплату труда в соответствии с заключенными трудовыми договорами;
2) перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;
3) трансферты населению;
4) командировочные или компенсационные выплаты работникам;
5) оплату товаров, работ и услуг в соответствии с утвержденными сметами;
6) оплату товаров, работ и услуг по заключенным государственным или муниципальным контрактам.

Плановые трансферты населению *включают бюджетные средства, необходимые для финансирования обязательных выплат пенсий, стипендий, пособий, компенсаций и других социальных выплат.*

В расходной части бюджетов всех уровней предусматривается создание *резервных фондов* органов исполнительной власти и соответствующих органов местного самоуправления. В федеральном бюджете размер резервных фондов не может превышать 3% утвержденных расходов данного бюджета, а в бюджетах субъектов РФ устанавливается органами законодательной (представительной) власти этих субъектов при утверждении их бюджетов на очередной финансовый год. В федеральном бюджете предусматривается создание резервного фонда Президента РФ в размере не более одного процента утвержденных расходов бюджета.

Исключительно из федерального бюджета финансируются такие виды расходов, как:

1) обеспечение деятельности Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Счетной палаты РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, федеральных органов власти и их территориальных органов и другие расходы на общегосударственное управление;
2) функционирование федеральной судебной системы;
3) осуществление международной деятельности в общефедеральных интересах;
4) национальная оборона и обеспечение безопасности государства, осуществление конверсии оборонной промышленности;
5) фундаментальные исследования;
6) государственная поддержка железнодорожного, воздушного и морского транспорта;
7) государственная поддержка атомной энергетики;
8) формирование федеральной собственности.

В составе федерального бюджета образуется *бюджет развития*. Он является специальным плановым инструментом, с помощью которого государство стимулирует привлечение средств частных инвесторов и инвестиционных институтов на реализацию проектов, обеспечивающих структурную перестройку экономики.

Основным источником средств бюджета развития являются связанные кредиты, составляющие 75% от общей суммы.

*Под **связанным кредитом** понимается кредит, выдаваемый с дополнительной оговоркой, связывающим условием, т. е. не только условием своевременного возврата ссуды и выплаты процентов по ней, но и дополнительными условиями, выдвигаемыми кредитором, например целевой кредит.*

За счет средств бюджета развития предоставляются *государственные гарантии* отечественным инвесторам. Государственные гарантии предоставляются на конкурсной основе и являются поручительством Правительства РФ.

Конкурсы инвестиционных проектов организует Комиссия по инвестиционным конкурсам. Она обеспечивает публикацию в средствах массовой информации сообщения об условиях их проведения. Организация, принявшая решение участвовать в конкурсе (претендент), направляет в адрес Министерства экономики РФ необходимые документы.

К рассмотрению принимаются инвестиционные проекты претендентов, имеющих устойчивое финансовое положение и способных вернуть кредит с начисленными на него процентами в срок и в полном объеме. Эти проекты должны иметь положительную величину чистого дисконтированного дохода в расчетный период. При этом указанный доход определяется путем сложения за все годы дисконтированных показателей чистой (после вычета налогов) прибыли и амортизации и вы-

четом из полученной суммы объема инвестиций, предназначенных на реализацию данного проекта.

Критерием отбора инвестиционных проектов для оказания государственной поддержки является величина дохода, который получит государство в результате реализации проекта. Принятые к рассмотрению проекты ранжируются в соответствии с показателем бюджетной эффективности. Этот показатель определяется как отношение суммы дисконтированной величины налоговых поступлений и обязательных платежей к размеру государственной гарантии.

При предоставлении государственных гарантий приоритет имеют инвестиционные проекты претендентов, полностью выполняющих текущие обязательства перед федеральным бюджетом и государственными внебюджетными фондами.

Размер государственных гарантий, выдаваемых кредиторам, составляет до 40% от фактически предоставляемых ими средств для реализации конкретного инвестиционного проекта.

Исполнение обязательств по предоставленным государственным гарантиям осуществляется за счет средств, предусмотренных в бюджете развития РФ на соответствующий год. Объем предоставленных государственных гарантий фиксируется при расчете государственного долга Российской Федерации. Лимиты использования государственных гарантий для реализации инвестиционных проектов устанавливаются законом о федеральном бюджете на соответствующий год.

Министерство экономики РФ при заключении с кредитором договора-поручительства на предоставление государственных гарантий обязуется возместить ему из бюджета развития РФ оговоренную в договоре часть фактически предоставленных им средств на финансирование инвестиционного проекта организации, победившей в конкурсе.

Срок действия государственных гарантий определяется по бизнес-плану проекта как время, за которое намечено возвратить взятый в коммерческом банке кредит на финансирование данного проекта. Этот срок фиксируется в договоре поручительства и пересмотру не подлежит.

9.3 Планирование межбюджетных отношений

В процессе формирования доходов и осуществления расходов между органами государственной власти России, субъектов РФ и местного самоуправления устанавливаются ***межбюджетные отношения****. Они базируются на определенной законом их компетенции в области регулирования бюджетного процесса.*

Основы бюджетных отношений заложены Указом Президента РФ «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ». Они включают следующие принципы:

1) разграничение на постоянной основе и распределение согласно нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы;

2) распределение расходов по уровням бюджетной системы;
3) равенство бюджетных прав во взаимоотношениях с бюджетами более высокого уровня;
4) выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований.

Механизм бюджетного федерализма реализуется в форме сочетания постоянного закрепления части налоговых и неналоговых доходов за бюджетами каждого уровня с ежегодными прямыми расчетами между федеральным и региональными бюджетами по распределению доходов. Он выполняет только функции перераспределения и не решает экономических задач (перелив капитала, рабочей силы и т. д.).

Параметры по доходам и расходам предопределяются первичным распределением полномочий органов управления на каждом уровне. Регионы получают законодательно установленный уровень доходов и статьи расходов для того, чтобы реализовать программы развития территории, в том числе и долгосрочные.

Необходимость перераспределения обусловлена как объективными (наличие существенных природно-экономических различий между регионами), *так и субъективными факторами* (недостатки методического характера при закреплении за бюджетами доходов).

Существенные различия в социально-экономическом развитии регионов угрожают экономической и политической стабильности общества, поэтому государство проводит региональную политику, нацеленную на обеспечение равного доступа к основным социальным благам гражданам независимо от места проживания.

Межбюджетные отношения в связи с этим получают два направления.

- образование доходной части федерального бюджета с учетом нормативного распределения налоговых и неналоговых поступлений между федеральным и региональными бюджетами;
- получение из федерального бюджета регионами средств исходя из необходимости финансирования плановых затрат и выравнивания социального развития.

Доходы формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством. Собственные доходы закрепляются на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами (налоговые, неналоговые поступления, безвозмездные перечисления). Регулирующие доходы образуют федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты на год, а также на долговременной основе.

В федеральный бюджет зачисляются налоговые доходы, за исключением передаваемых в виде регулирующих доходов бюджетам других уровней, неналоговые доходы, другие перечисления. Доходы федерального бюджета могут передаваться бюджетам других уровней по нормативам, устанавливаемым законом на срок не менее трех лет.

Доходы бюджетов субъектов РФ формируются за счет собственных и регулирующих налоговых доходов, за исключением передаваемых в порядке регулирования местным бюджетам. Налоговые доходы бюджетов субъектов РФ включают:

- собственные налоговые доходы от региональных налогов и сборов по установленным ставкам;
- отчисления от федеральных налогов и сборов по нормативам (таблица 9.1).

Таблица 9.1 – Нормативы зачислений в бюджет поступлений от федеральных налогов, %

Виды налогов	Федеральный бюджет РФ	Бюджеты субъектов РФ
1) Налог на прибыль (доход)	По установленным ставкам в соответствии с законом РФ	По установленным ставкам в соответствии с законом РФ
2) Подоходный налог с физических лиц	По установленным ставкам в соответствии с законом РФ	По установленным ставкам в соответствии с законом РФ
3) Налог на игорный бизнес	По установленным ставкам в соответствии с законом РФ	По установленным ставкам в соответствии с законом РФ
4) Налог на добавленную стоимость 1-й квартал 1999 г. с 1 апреля 1999 г.	75 85	25 15
5) Налог на добавленную стоимость на ввозимые товары, драгоценные металлы и камни, отпускаемые из Госфонда	100	—
6) Акцизы на нефть, газ, спирт, автомобили легковые	100	—
7) Акцизы на спирт этиловый из пищевого сырья, водку	50	50
8) Акцизы на ввозимые товары Акцизы на остальные товары	100 —	— 100
9) Лицензионный и регистрационный сбор	В соответствии с законодательством РФ	В соответствии с законодательством РФ
10) Налог на покупку иностранных денежных знаков	60	40
11) Единый налог на вмененный доход	По нормативам в соответствии с законом РФ	По нормативам в соответствии с законом РФ
12) Налог на операции с ценными бумагами	100	—
13) Платежи за пользование недрами	По нормативам в соответствии с законом РФ	По нормативам в соответствии с законом РФ
14) Платежи за пользование лесными фондами	40	60

продолжение на следующей странице

Таблица 9.1 – Продолжение

Виды налогов	Федеральный бюджет РФ	Бюджеты субъектов РФ
15) Плата за пользование водными объектами	40	60
16) Земельный налог и арендная плата за землю	30	70 (в том числе 50 — в бюджеты городов и поселков)
17) Плата за выбросы и сбросы вредных веществ	10	90
18) Таможенные пошлины, сборы, доходы от внешнеэкономической деятельности	100	—
19) Государственная пошлина	В соответствии с законодательством РФ	В соответствии с законодательством РФ

Неналоговые доходы поступают по одним видам полностью, а по другим — по нормативам, устанавливаемым законом. Полностью поступают неналоговые доходы от использования имущества в собственности субъектов РФ; от платных услуг бюджетными учреждениями в ведении субъектов РФ.

Собственные доходы бюджетов субъектов РФ от региональных, а также от закрепленных за субъектами РФ федеральных налогов и сборов могут быть переданы местным бюджетам на постоянной основе в процентной доле, утвержденной представительным органом субъекта РФ на срок не менее 3 лет.

Местные бюджеты формируются за счет собственных доходов и отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов.

Налоговые доходы бюджетов субъектов РФ должны составлять не менее 50% от суммы доходов консолидированного бюджета РФ.

Расходы бюджетов зависят прежде всего от тех функций, которые призваны выполнять органы государственной власти и местного самоуправления.

Из федерального бюджета финансируются деятельность федеральных органов власти, международная деятельность, национальная оборона, фундаментальные научные исследования, государственная поддержка важнейших отраслей, обслуживание государственного долга, федеральные инвестиционные программы и другие расходы.

Из бюджетов субъектов РФ финансируются деятельность их органов власти, реализация региональных целевых программ, развитие предприятий в ведении субъектов РФ, оказание финансовой помощи местным бюджетам и прочие расходы, связанные с осуществлением полномочий субъектов РФ.

Из местных бюджетов финансируются органы самоуправления, учреждения образования, здравоохранения, культуры, другие учреждения в муниципальной собственности, муниципальное жилищно-коммунальное хозяйство, производится целевое дотирование населения и другие расходы местного значения.

Ряд видов расходов финансируется совместно *бюджетом России, бюджетами субъектов РФ и бюджетами муниципальных образований*: поддержка отрас-

лей промышленности, сельского хозяйства, транспорта; правоохранительная деятельность, научно-исследовательские работы; охрана окружающей среды; развитие рыночной инфраструктуры. Порядок согласования, распределения и закрепления расходов совместного ведения определяется Правительством РФ.

Отдельные виды расходов федерального бюджета могут передаваться в бюджеты субъектов РФ, а отдельные виды расходов бюджетов субъектов РФ — в местные бюджеты. Средства, переданные в качестве обеспечения государственных полномочий, учитываются в соответствующем бюджете как доход в форме безвозмездных перечислений.

Основным содержанием планирования межбюджетных отношений является передача доходов в форме финансовой помощи бюджета одного уровня бюджету другого уровня.

Видами финансовой помощи могут быть:

- Дотации — средства, предоставляемые бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов.
- Субвенции — средства, предоставляемые бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов.
- Субсидии — средства, предоставляемые бюджету другого уровня на условиях долевого финансирования целевых расходов.
- Бюджетная ссуда — средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок не более 6 месяцев (в пределах финансового года) [3].

Финансовая помощь из федерального бюджета субъектам РФ предоставляется:

- на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности. Финансовая помощь на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ предоставляется в виде дотаций. Ее размеры определяются на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг и нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, устанавливаемых Правительством РФ;
- на финансирование отдельных целевых расходов. На финансирование отдельных целевых расходов предоставляются субвенции. Деньги направляются на финансирование федеральных целевых программ; капитальных вложений; расходов, передаваемых из бюджетов других уровней; других целевых расходов;
- на финансирование кассовых разрывов. Кассовые разрывы обусловливаются сезонным характером затрат или поступлением доходов. На покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета субъекта РФ, предоставляются бюджетные ссуды на возмездных и безвозмездных условиях сроком до 6 месяцев. Если они не возвращаются до конца финансового года, то остаток ссуды погашается за счет средств финансовой помощи, оказываемой бюджету субъекта РФ из федерального бюджета.

Финансовая помощь из бюджета субъекта РФ местному бюджету может быть оказана на аналогичные цели.

Источниками средств для оказания финансовой помощи региональным бюджетам служат создаваемые для этого специальные фонды.

1) *Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ* (ФФПР) предназначается для выравнивания их бюджетной обеспеченности. Формирование ФФПР осуществляется нарастающим итогом на последнюю отчетную дату, предшествующую планируемому месяцу, исходя из фактических поступлений в федеральный бюджет налоговых доходов, с одновременным уточнением плановых показателей по субъектам РФ. Распределение средств ФФПР осуществляется на основе нормативно-долевого метода расчетов. Исходной информацией служат данные за предыдущие годы с учетом индексации и дополнительных расходов согласно принятым за прошедший период решениям; по доходам — данные за предшествующие плановому 1–2 года. Критерием выступает сложившаяся разница между среднедушевыми бюджетными доходами в целом по России и субъекту РФ. Если этот показатель в регионе ниже, чем по России, то он получает право на трансферт из ФФПР. Конкретная для региона величина определяется исходя из соотношения доходов и расходов бюджета региона и аналогичного показателя по РФ. Средства выделяются только регионам, выполняющим требования бюджетного и налогового законодательства. Субъекты РФ, определяющие особенности своих финансовых взаимоотношений с федеральными органами на основании двухсторонних договоров (соглашений), могут получать средства из ФФПР в виде субвенций в соответствии с указанными договорами. Размер перечисленных средств субъектам РФ уменьшается на стоимость имущества, передаваемого на договорной основе из федеральной собственности в собственность субъектов РФ, а также на стоимость находящихся в федеральной собственности акций, переданных на договорной основе субъектам РФ для последующей продажи.

2) *Фонд целевых субвенций (ФЦС)*. Фонд целевых субвенций (ФЦС) образован в составе расходов федерального бюджета. Средства фонда направляются:

- на обеспечение финансовой поддержки жизнеобеспечения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей;
- оказание дополнительной финансовой помощи высокодотационным субъектам РФ;
- финансирование программ по развитию регионов;
- компенсацию тарифов на электроэнергию ряду территорий [3].

Сложившийся механизм не полностью решает задачи межбюджетных отношений по выравниванию условий для социального развития, компенсации расходов региональных бюджетов. Налоговые доходы между федеральным и региональными бюджетами распределяются в пропорции 40 : 60 и даже 38 : 62 в пользу регионов. Но средств ФФПР явно не хватает, и деньги регионам выделяются из федерального бюджета еще по многим программам: покрытия расходов на социальную сферу и жилой фонд (для органов местного самоуправления), целевые средства, снабжение районов Крайнего Севера и др. Отдельные регионы пользуются привилегиями.

Почти все регионы получают средства из федерального бюджета, т. е. являются *реципиентами*. И почти все отчисляют по 40–45% сумм собираемых налогов

в федеральный бюджет. Регионов-доноров имеется немного, так как велика концентрация налоговых поступлений в небольшом их числе.

Механизм бюджетного федерализма не работает надежно из-за отсутствия четких его критериев, выделения регионам недостаточной доли регулирующих доходов, несовершенства методики распределения средств. Фактически средства бюджетам другого уровня передаются самым простым способом — на разницу между наличием собственных средств и требующимися суммами расходов. Это не стимулирует расширение собственной доходной базы регионов, работу по сбору налогов, так как прирост доходов по сравнению со средне-российским уровнем попадает под перераспределение. Кроме того, Центр не должен отвечать за финансовые обязательства регионов, не согласованные с ним (сверх тех, которые предусмотрены федеральным законодательством).

Основой для построения более эффективной их модели становятся показатели валового регионального продукта, уровня бюджетной, в том числе социальной, обеспеченности населения регионов, программное финансирование под обязательства по целевому использованию средств, применение связанных трансфертов.

Критериями финансовой помощи регионам признаются бюджетные нормативы, гарантирующие минимальную бюджетную обеспеченность для финансирования государственных и муниципальных услуг на уровне, предусматриваемом минимальными государственными, прежде всего социальными, стандартами.

Минимальная бюджетная обеспеченность *отражает минимально допустимую стоимость услуг органами управления в расчете на душу населения за счет бюджетов.*

Минимальные государственные стандарты *гарантируют гражданам услуги на безвозмездной основе за счет бюджетов всех уровней.*

Перечень, виды и количественные значения минимальных государственных социальных стандартов устанавливаются законом и определяются возможностями консолидированного бюджета РФ. Они дифференцируются по регионам с учетом их объективно обусловленных особенностей.

Финансирование расходов по обеспечению минимальных государственных социальных стандартов является приоритетным. Пока оно не достигло уровня минимальной бюджетной обеспеченности, в проект бюджетов не включаются другие расходы. Стандарты используются только для расчетов финансовой помощи и не предопределяют уровень и структуру бюджетных расходов субъектов РФ.

Вводится новый механизм распределения по регионам средств ФФПР, предусматривающий расчет долей в следующей последовательности.

1) Определяется душевой доход (собственные доходы и отчисления от регулируемых доходных источников) консолидированного бюджета каждого субъекта РФ:

$$ДД = \frac{Д_б}{Ч},$$

где $Д_б$ — доходы консолидированного бюджета субъекта РФ; Ч — численность населения субъекта РФ на начало года.

2) Рассчитывается индекс бюджетных расходов (ИБР) на основе параметров, позволяющих привести удельные бюджетные доходы к сопоставимым условиям (прожиточный минимум, бюджетная обеспеченность, соотношение расчетных доходов и расходов и др.), т. е. бюджетных нормативов.

3) Доходные показатели бюджетов субъектов РФ приводятся к сопоставимым условиям с помощью ИБР, для каждого субъекта РФ рассчитывается приведенный душевой бюджетный доход:

$$Д_{пр} = \frac{ДД}{ИБР},$$

где $Д_{пр}$ — приведенный душевой доход; ДД — фактический душевой доход в базовом году, скорректированный на условия планируемого года.

4) Итеративным методом исчисляются доли регионов в ФФПР и суммы трансфертов. За точку отсчета принимается регион с минимальным приведенным душевым доходом и следующий за ним регион. Определяется сумма недостающих бюджету первого региона средств для доведения его приведенного душевого бюджетного дохода до уровня следующего за ним региона; полученная сумма умножается на ИБР и численность населения первого региона и вычитается из проектируемого объема ФФПР.

В каждой последующей итерации участвует число регионов на единицу больше, чем в предыдущей. Процесс распределения ФФПР продолжается до тех пор, пока его объем с учетом уже распределенных сумм не станет равным нулю. Право на трансферты получают регионы, доля которых в ФФПР больше нуля.

Расчет по новой методике существенно изменит размеры традиционно получаемых рядом регионов средств. Поэтому Правительство РФ поручило разработать порядок определения компенсационных выплат.

Кроме выравнивания бюджетной обеспеченности, предусматривается инвестиционная поддержка развитию регионов по двум направлениям.

1) Социальное — в основном на безвозвратной основе в рамках создаваемого Фонда регионального развития (ФРР).

2) Производственное — в основном на возвратной основе в рамках Бюджета развития РФ.

Фонд регионального развития объединяет капиталовложения за счет федерального бюджета на создание социальной инфраструктуры, минимально необходимой для реализации конституционных гарантий. Условием выделения средств ФРР является разработка органами власти субъектов РФ по согласованию с Минэкономики РФ плана инвестиционной деятельности по развитию социальной инфраструктуры на своей территории.

В плане определяется количество необходимых объектов социальной инфраструктуры на основе нормативов обеспеченности. Органы исполнительной власти

субъектов РФ, претендующие на получение средств ФРР, заключают с Минэкономики РФ соглашение о плане инвестиционной деятельности. Выделение средств осуществляется по заявкам органов исполнительной власти субъектов РФ. Правительство РФ определяет долю финансирования за счет ФРР; при этом доля федерального бюджета не может превышать 50% общего объема финансирования проекта (программы); остальные средства привлекаются из бюджетов субъектов РФ и других источников.

При распределении средств Бюджета развития РФ приоритет отдается экономически эффективным проектам и программам, обеспечивающим повышение производственного и налогового потенциала дотационных регионов. Отбор проектов и программ для кредитования производится на конкурсной основе. Оперативное управление Бюджетом развития осуществляют Минэкономики РФ и Минфин РФ.

Минэкономики РФ проводит анализ, оценку и отбор инвестиционных проектов для предоставления денежных средств и государственных гарантий за счет средств Бюджета развития. Минфин РФ от имени Правительства РФ по результатам конкурсного отбора инвестиционных проектов предоставляет государственные гарантии. Указанные министерства обеспечивают согласованное финансирование инвестиционных проектов за счет средств инвесторов и средств, выделяемых из федерального бюджета.

Для финансового оздоровления бюджетов субъектов РФ создается Фонд развития региональных финансов (ФР РФ). Источниками образования фонда служат кредиты международных финансовых организаций, а также другие средства, определяемые Правительством РФ. Средства ФР РФ выделяются субъектам РФ, а в отдельных случаях и крупным городам на возвратной основе. В первую очередь получателями средств являются низкодотационные регионы, имея в виду возможность скорейшего достижения ими финансовой самостоятельности.

Депрессивным регионам оказывается дополнительная финансовая поддержка. Основным критерием для определения депрессивности региона служит расчетное превышение расходов над доходами в сумме бюджета ($П_р$), которое определяется по формуле:

$$П_р = \frac{Р - Д}{Р} \cdot 100\%,$$

где Р — социально значимые расходы по бюджетам субъектов РФ, увеличение на кредиторскую задолженность, субсидии по ЖКХ и др.; Д — доходы субъектов РФ с учетом финансовой помощи, выделяемой из федерального бюджета, увеличенные на источник для покрытия дефицита бюджетов в виде 20% недоимки. $П_р$ — в процентном отношении должно иметь положительное значение, т. е. быть выше 0. Абсолютная сумма (АБ) расчетного превышения расходов над доходами или недостающая сумма для покрытия расходов по социально значимым статьям равняется Р – Д.

Из предусматриваемых Законом о федеральном бюджете сумм поддержки депрессивных регионов исключаются средства, имеющие целевой характер финансовой поддержки.

9.4 Планирование снижения государственного долга и дефицита бюджета

Для обеспечения расходов на капитальное строительство, особенно в части инвестирования средств в государственный сектор экономики, и для покрытия текущих бюджетных расходов используются государственные займы. Заемные средства привлекают и федеральное Правительство, и органы власти субъектов РФ.

В зависимости от источника получения различают *внутренние (от резидентов) и внешние (от нерезидентов) займы*; соответственно образуется внутренний и внешний долг.

Внутренний долг государства *представляет собой обязательства федерального правительства перед резидентами — юридическими и физическими лицами.*

К ним относятся кредиты, полученные Правительством РФ, займы в форме ценных бумаг, выпущенных от имени Правительства РФ, другие обязательства в денежной форме.

Привлекаемые государством из иностранных источников кредиты (займы) составляют финансовые обязательства России как заемщика или гаранта их погашения другими заемщиками и образуют ***государственный внешний долг****.*

Предельный размер государственных внешних заимствований не должен, как правило, превышать годовой объем платежей по обслуживанию и выплате основной суммы государственного внешнего долга. Он утверждается на планируемый год федеральным законом.

Бюджетный дефицит *— это сумма денег, на которую за данный год расходы правительства превосходят его доходы.*

Он может быть связан с необходимостью планового осуществления крупных государственных вложений в развитие экономики; с возникновением чрезвычайных обстоятельств; отражением кризисных явлений в экономике. Дефицит бюджета присущ многим странам, в том числе и с развитой рыночной экономикой. Однако в условиях относительно устойчивого положения бюджетные дефициты не рассматриваются как катастрофически отрицательные финансовые показатели.

Различные формы государственного займа, как внутреннего, так и внешнего, могут использоваться для покрытия бюджетного дефицита. Внешним источником финансирования бюджетного дефицита служат международные кредиты (займы) [3].

Контрольные вопросы по главе 9

1) Дайте понятие и раскройте структуру государственных финансов.
2) В чем сущность системы государственного финансового планирования?
3) Рассмотрите порядок разработки и утверждения государственного бюджета.
4) Как осуществляется планирование государственных доходов?
5) Как осуществляется планирование государственных расходов?
6) Какой существует порядок образования и использования средств Бюджета развития РФ?
7) Назовите принципы межбюджетных отношений.
8) Как происходит планирование финансовой помощи регионам?
9) Каков порядок образования и использования фонда финансовой поддержки регионов?
10) Что понимается под государственным долгом и какие существуют пути его уменьшения?
11) Какие имеются резервы снижения дефицита государственного бюджета?

Глава 10

ПЛАНИРОВАНИЕ ПРОИЗВОДСТВА В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

10.1 Государственный сектор экономики

Место государственного сектора непосредственно связано с ролью государства в экономике, наличием потребностей, удовлетворение которых не может обеспечить частное производство, подчиненное интересам получения прибыли.

Государственное предпринимательство, государственное потребление, ускоряют накопление капитала, способствуют оздоровлению отраслей, находящихся в кризисном состоянии, укреплению позиций страны на мировых рынках. Государство содержит значительную часть производственной и социальной инфраструктуры, служащей материальной базой устойчивого развития, гарантом сохранения национального богатства.

Масштабы государственного сектора зависят от конкретных экономических и исторических условий, состояния общества и других факторов. В настоящее время государственный сектор широко представлен в странах с рыночной экономикой, и частное производство является там далеко не всеобъемлющим. При этом приватизация и национализация рассматриваются как равнозначные факторы повышения эффективности использования собственности и чередуются в зависимости от складывающихся конкретных условий.

Государственный сектор оказывает воздействие на экономику, прежде всего, по следующим направлениям:

- ростом государственных вложений, способствующих расширению масштабов производства и емкости рынка;
- развитием хозяйственной, в том числе предпринимательской, деятельности предприятий, находящихся под государственным контролем.

О доле государственного сектора можно судить по показателю государственных расходов по отношению к валовому внутреннему продукту (ВВП).

Государственное предпринимательство осуществляется, прежде всего, в сферах, в которых требуются крупные инвестиции или не допускается по каким-либо мотивам частное предпринимательство. *Оно занимает прочные позиции в отраслях связи, транспорта, энергетики, металлургии.*

Конституцией РФ определен базовый перечень объектов государственной собственности в двух ее формах: *федеральная собственность и собственность субъектов РФ (региональная собственность).*

В ведении *Российской Федерации находятся*:

- федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы;
- федеральные — транспорт, пути сообщения, связь, информация;
- оборонное производство, производство ядовитых веществ, наркотических средств;
- деятельность в космосе;
- федеральные банки;
- денежная эмиссия.

Природопользование (владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водными и другими природными ресурсами), общие вопросы образования, науки, культуры, координация вопросов здравоохранения, социальное обеспечение являются предметом *совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.*

Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение вопросов владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, его органы утверждают и исполняют бюджет и решают иные вопросы местного значения.

Разграничение государственной собственности на федеральную, субъектов РФ и муниципальную собственность позволяет разделить функции федеральных, региональных и местных органов по управлению природными ресурсами, капиталом, финансовыми средствами.

Федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения владеют государственным имуществом с согласия Мингосимущества РФ и могут создать, реорганизовать, ликвидировать подведомственные им учреждения, если реализация такого решения осуществляется в пределах выделенных им бюджетных ассигнований и штатной численности.

Принципы формирования, распоряжения и управления муниципальной собственностью устанавливаются законодательством субъектов РФ. В муниципальную собственность передаются объекты, полученные при разграничении, государственной собственности и созданные или приобретенные за счет бюджета субъекта РФ, внебюджетных и валютных фондов или в результате хозяйственной деятельности предприятий собственности субъекта РФ, а также по иным основаниям.

Мингосимущество РФ имеет право получать от министерств, ведомств, предприятий, организаций необходимую информацию по вопросам, касающимся пользования и распоряжения собственностью РФ. Местные органы власти обязаны предоставлять соответствующему комитету по управлению имуществом всю информацию по объектам федеральной, региональной и муниципальной собственности, расположенным на подведомственной им территории.

На объекты государственной собственности ведется реестр, держателем которого являются Мингосимущество РФ и комитеты по управлению имуществом соответствующего уровня. Все министерства и ведомства, местные органы власти и управления обязаны представлять данные держателям реестра с необходимой периодичностью или по запросам. Организационные и технические решения Мингосимущества РФ по вопросам ведения реестра обязательны для всех предприятий и организаций, представляющих данные для реестра. Пользователями реестра собственности являются органы государственного управления, территориальные фонды имущества, предприятия и организации, отечественные и иностранные инвесторы, участники аукционов и конкурсов.

Имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение. *Государственное имущество, не закрепленное за предприятиями и учреждениями (средства бюджетов и др.), составляет государственную казну Российской федерации или субъекта РФ.*

К государственному сектору относят:

- *акционерные общества*, в которых контрольные пакеты голосующих акций находятся в собственности государства;
- *государственные предприятия;*
- *государственные учреждения*.

Соответственно формируется и план развития государственного сектора по названным хозяйствующим субъектам. Показатели плана производственно-финансовой деятельности государственных предприятий и учреждений определяются федеральными законами о госпредприятиях.

В план развития государственного сектора включаются:

- программа приватизации и приобретения имущества в государственную (муниципальную) собственность;
- предельная штатная численность государственных (муниципальных) служащих и военнослужащих (по главным распорядителям бюджетных средств);
- план предоставления услуг бюджетными учреждениями (по основным распорядителям бюджетных средств);
- план получения и использования доходов от распоряжения государственным имуществом;
- программа повышения эффективности использования федеральной собственности.

Органы государственной власти и местного самоуправления могут определять дополнительные показатели и требования к плану развития государственного (муниципального) сектора экономики.

Экономическую структуру государственного сектора образуют предприятия материального производства, управляемые государством непосредственно или через контрольные пакеты акций акционерных обществ. К ним относятся в первую очередь предприятия топливно-энергетического комплекса, основных видов транспорта, связи, оборонного комплекса, по добыче драгоценных металлов и камней, по производству алкогольной продукции.

10.2 Планирование развития государственного предприятия

Основу государственного сектора составляют *унитарные предприятия* и *учреждения, функция которых заключается в удовлетворении общественных потребностей, выполнении в основном государственных заказов на продукцию и услуги особой значимости*.

Гражданским кодексом РФ предусмотрены два типа унитарных предприятий:

- на праве хозяйственного ведения;
- на праве оперативного управления.

По отношению к государственным унитарным предприятиям органы государственной власти осуществляют непосредственное планово-регулирующее воздействие. Оно выражается в утверждении устава предприятия, назначении его руководителя, заключении с ним контракта, осуществлении контроля за деятельностью посредством периодической отчетности и другими способами.

Предприятие обязано заниматься только теми видами деятельности, которые определены в его уставе, и распоряжаться закрепленным за ним имуществом с согласия учредителя.

В уставе отражаются предмет деятельности, порядок распределения доходов, виды обязательной отчетности, ответственность руководителя за результаты хозяйственной деятельности и другие положения. В контракте с руководителем предприятия содержатся условия, ставящие размер вознаграждения в зависимость от финансово-экономического положения, устанавливающие ответственность за принятие решений, наносящих ущерб предприятию.

Основные признаки государственного предприятия являются:

- Имущество предприятия находится в государственной (муниципальной) собственности и принадлежит ему на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.
- Руководитель предприятия назначается собственником и ему подотчетен.
- Предприятие отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом; не несет ответственности по обязательствам собственника имущества.

Различия между государственными предприятиями на праве хозяйственного ведения и оперативного управления приводятся в таблице 10.1.

Таблица 10.1 – Организационно-правовые основы государственного предприятия

На праве хозяйственного ведения	На праве оперативного управления
1) Создается по решению государственного органа (органа местного самоуправления)	1) Создается по решению Правительства РФ на базе имущества, находящегося в федеральной собственности
	продолжение на следующей странице

Таблица 10.1 – Продолжение

На праве хозяйственного ведения	На праве оперативного управления
2) Учредительный документ — устав предприятия утверждается государственным органом (органом местного самоуправления)	2) Учредительный документ — устав предприятия — утверждается Правительством РФ
3) Собственник имущества предприятия не отвечает по его обязательствам	3) Российская Федерация несет субсидиарную ответственность по обязательствам предприятия при недостаточности его имущества
4) Владеет, пользуется и распоряжается имуществом в пределах, определяемых Гражданским кодексом РФ	4) Владеет, пользуется и распоряжается в пределах, установленных законом, в соответствии с целями деятельности, заданиями собственника и назначением имущества
5) Не вправе продавать недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставной капиталбез согласия собственника. Остальным имуществом распоряжается самостоятельно	5) Вправе отчуждать или иным способом распоряжаться имуществом лишь с согласия собственника
6) Собственник имеет право на получение части прибыли, полученной предприятием	6) Порядок распределения доходов предприятия определеяется собственником имущества
7) Собственник осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью имущества предприятия	7) Собственник вправе изъять лишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество предприятия

Приватизация осуществляется в соответствии с программой приватизации, утверждаемой Государственной Думой. При этом устанавливается перечень предприятий, приватизация которых запрещена.

Основанием для ликвидации государственного предприятия могут стать нецелевое расходование федеральных средств, отсутствие прибыли по итогам последних двух лет, использование недвижимого имущества с нарушением действующих правил.

Решение о создании и ликвидации государственных предприятий федеральной собственности принимается Правительством на основании совместного представления Мингосимущества РФ, Минэкономики РФ и федерального органа исполнительной власти, на который возложены координация и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления). Решение подлежит согласованию с органами исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого размещается предприятие.

В случае, когда создание предприятия финансируется федеральным бюджетом, решение о создании принимается на основании представления Мингосиму-

щества РФ, Минэкономики РФ, Минфина РФ и соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Мингосимущество РФ передает государственное имущество в хозяйственное ведение, оперативное управление, в аренду, пользование на основе заключаемых с предприятием договоров и контролирует использование его по назначению. Федеральные органы исполнительной власти, на которые возложены координация и регулирование деятельности, имеют право утверждать уставы федеральных предприятий в соответствии с типовым уставом, назначать и освобождать руководителей, заключать, изменять или расторгать контракты с ними.

Контракты с руководителями предприятий заключаются в соответствии с нормами гражданского права и не должны допускать ухудшения условий социального обеспечения по сравнению с трудовым договором. Обязательными условиями контракта являются:

- продолжительность контракта (не менее 3 лет);
- размер гарантированного вознаграждения и доля руководителя предприятия в прибыли, определяемой после расчетов с бюджетами;
- компенсации руководителю и членам семьи при переезде в другую местность, при досрочном расторжении контракта по инициативе государственного органа;
- социальные гарантии, в том числе в случае потери трудоспособности;
- права и обязанности руководителя в связи с управлением предприятием, порядок отчетности;
- ответственность за результаты работы предприятия, нарушения контракта.

Руководитель федерального государственного предприятия представляет отчет по утвержденной форме в федеральный орган исполнительной власти, заключивший с ним контракт, ежеквартально, а доклад о финансово-хозяйственной деятельности с предложениями по улучшению работы — ежегодно.

На базе ограниченного круга государственных предприятий создаются ***казенные предприятия***, основанные на праве оперативного управления.

Казенным *может стать государственное предприятие в сфере промышленного и сельскохозяйственного производства, которое:*

- *действует в рамках, определяемых законами исключительно для государственных предприятий;*
- *преобладающую часть (более 50%) продукции поставляет государству;*
- *не подлежит приватизации.*

Кандидатами на получение статуса казенного предприятия являются:

- предприятия военно-промышленного комплекса, силовых министерств и ведомств;

- объекты, которые в интересах безопасности должны быть в ведении государства (порты, АЭС, ГЭС, метрополитены и др.);
- объекты, представляющие особую общественную важность (железные дороги, связь, мелиоративные системы и т. д.).

Казенные предприятия являются коммерческими организациями и вступают в экономические отношения с другими предприятиями рыночной среды. Казенное предприятие выступает правопреемником ликвидируемого государственного предприятия по выделенным средствам из бюджета, в части землепользования, квот, лицензий.

Правительство РФ определяет порядок планирования и финансирования деятельности казенных предприятий, в том числе по содержанию закрепленных за ними объектов социальной сферы, ценообразования на производимые ими товары, а также оплаты труда работников.

Производственно-хозяйственная деятельность казенного предприятия осуществляется в соответствии с *планом-заказом и планом развития*. Уполномоченный орган доводит предприятию обязательный для исполнения и согласованный с Минэкономики РФ и Минфином РФ план-заказ с учетом плана развития. План-заказ уточняется после утверждения Федерального бюджета на соответствующий год.

В плане-заказе устанавливаются следующие основные показатели:

- объем поставок продукции в натуре с указанием ассортимента, требований к качеству, сроков поставки, цен;
- фонд оплаты труда и норматив его уменьшения при невыполнении плана-заказа (увеличение оплаты производится за счет прибыли по установленным нормативам);
- лимит численности работников;
- объем и условия предоставления средств из федерального бюджета.

По согласованию с уполномоченным органом разрабатывается *план развития* предприятия, предусматривающий мероприятия, необходимые для обеспечения устойчивой работы, а также задания по вводу в действие и выводу производственных мощностей, созданию и освоению новых видов продукции, подготовке и переподготовке кадров, финансовые затраты и источники их покрытия.

Фонд оплаты труда определяется на основе вводимой государством тарифной сетки, а в отношении руководителей предприятий — на контрактной основе. Формы оплаты, размеры ставок, соотношения между отдельными категориями работников по оплате, система премирования определяются руководителем в соответствии с Положением об оплате труда работников, утверждаемым Правительством РФ. Структура и штаты устанавливаются руководителем в пределах фонда оплаты и лимита численности. Предприятие обязано поддерживать численность работников в пределах, определяемых Правительством РФ (уполномоченным им органом); регулировать занятость, обеспечивать безопасные условия труда.

Продукция, произведенная предприятием в соответствии с планом-заказом, на которую не распространяется государственное регулирование цен, реализуется по ценам, устанавливаемым уполномоченным органом. Продукция, произведенная

в порядке самостоятельной хозяйственной деятельности, реализуется по ценам, устанавливаемым предприятием или на договорной основе.

За счет доходов от реализации продукции осуществляются финансирование, связанное с выполнением плана-заказа, плана развития, производственным и социальным развитием, мероприятия по мобилизационной подготовке. При их нехватке предприятию выделяются средства из федерального бюджета. Выделение бюджетных средств производится лишь после представления уполномоченным органом сведений в Минэкономики РФ и Минфин РФ об их расходовании и результатах деятельности за предыдущий год. Решение о выделении средств из бюджета принимает Правительство РФ по представлению Минэкономики РФ и Минфина РФ.

Прибыль направляется на финансирование мероприятий, обеспечивающих выполнение плана-заказа, плана развития, на другие производственные цели, а также на социальное развитие по нормативам, ежегодно устанавливаемым уполномоченным органом. Свободный остаток прибыли изымается в доход бюджета. Часть доходов от ведения самостоятельной хозяйственной деятельности предприятие может использовать самостоятельно.

Руководит предприятием директор, действующий на принципах единоначалия.

Федеральный орган осуществляет контроль за выполнением плана-заказа и плана развития, получая статистическую и бухгалтерскую отчетность по установленной форме о выполнении планов, целевом использовании выделенных бюджетных средств, а также амортизационных отчислениях.

Статус казенного предприятия не является раз и навсегда данным: если потребность в соответствующем виде продукции отпадает, то госзаказ снимается и предприятие переходит в разряд обычного государственного предприятия или приватизируется. Количество казенных предприятий определяется размером тех средств, которые могут быть направлены из федерального бюджета на поддержание их деятельности.

Правительственной программой как основное направление реформирования государственных предприятий предусматривается последовательное сужение сферы хозяйственного ведения путем преобразования их в акционерные общества с государственной долей акций. Это способствует созданию равных условий для всех участников рынка, расширяет конкурентное пространство.

Предприятия, учреждения и объекты железнодорожного транспорта относятся исключительно *к федеральной собственности*. Железные дороги, а также иное имущество железнодорожного транспорта, непосредственно обеспечивающие перевозочный процесс и аварийно-восстановительные работы, не подлежат разгосударствлению и приватизации. Управление перевозочным процессом производится централизованно и относится к исключительной компетенции федерального органа исполнительной власти в сфере железнодорожного транспорта. Государство осуществляет регулирование и контроль за деятельностью железнодорожного транспорта, развитием материально-технической базы, а также удовлетворяет основные его потребности в составе государственных нужд.

Предприятия железнодорожного транспорта действуют на принципах сочетания государственного планирования и рыночных отношений. Экономические взаимоотношения между железными дорогами, предприятиями по ремонту подвижного состава, другими предприятиями, связанными с организацией и обеспе-

чением перевозочного процесса, регулируются исходя из единой технологии работ в порядке, определяемом МПС РФ, а также заключаемыми на его основе договорами между этими предприятиями. Порядок формирования доходов железных дорог устанавливается МПС РФ с учетом конкретного вклада каждой дороги в перевозочный процесс. Расчеты отправителей и получателей грузов с предприятиями железнодорожного транспорта за перевозки осуществляются в порядке, определяемом уставом железных дорог РФ и иными нормативно-правовыми актами. Порядок уплаты налогов и других платежей в федеральный бюджет по предприятиям, обеспечивающим перевозки, определяется Правительством РФ.

Строительство и реконструкция магистральных железнодорожных линий, объектов мобилизационного значения, приобретение подвижного состава относятся к федеральным государственным нуждам и осуществляются *за счет средств федерального бюджета и собственных средств железных дорог*.

Строительство и реконструкция железнодорожных линий, вокзалов, мостов, тоннелей, платформ и других объектов по обслуживанию населения, приобретение электропоездов для пригородного сообщения могут осуществляться *за счет средств субъектов РФ, местных бюджетов, железных дорог, добровольных взносов*.

В МПС РФ составляются годовые и квартальные планы по объемам перевозок, доходам, расходам, себестоимости и другим финансовым показателям.

МПС РФ делит железнодорожные линии на 4 категории: федеральные, связывающие крупные экономические районы, с грузонапряженностью более 30 млн т/км, их протяженность — 24.8 тыс. км.; федеральные с грузонапряженностью от 15 до 30 млн т/км.; региональные; местные.

Эффективность железнодорожного транспорта проявляется в снижении затрат на перевозки и увеличении объема необходимых транспортных работ. Сейчас государственные тарифы на перевозки грузов и пассажиров устанавливаются в соответствии с законом «О естественных монополиях» на основе экономически обоснованных затрат и нормы прибыли. Они должны покрывать расходы на содержание и эксплуатацию инфраструктуры, затраты общеотраслевого характера, связанные с финансированием единой железнодорожной системы. Тарифы дифференцируются: по типу вагонов, виду отправок, использованию грузоподъемности, скорости, расстоянию, другим параметрам.

Грузовые компании устанавливают для клиентов плату за услуги в зависимости от их состава и качества. Эта плата покрывает расходы по содержанию и эксплуатации подвижного состава, оказанию серийных услуг грузовладельцам и регулируется государством.

Государственное учреждение осуществляет научно-технические, социально-культурные, управленческие и иные функции некоммерческого характера. По основной деятельности оно полностью или частично финансируется за счет средств федерального, региональных бюджетов или внебюджетных фондов. Применяется безвозмездное и безвозвратное сметно-бюджетное финансирование (по смете доходов и расходов).

Организации непроизводственной сферы, не имея собственных источников доходов, расходы покрывают за счет бюджета на основе финансовых планов-смет расходов. В зависимости от доли использования внебюджетных средств возможен перевод из группы бюджетных организаций в группу дотируемых из бюджета.

Коммерческие организации, получая деньги из бюджета, бюджетными не являются, так как целью их деятельности служит прибыль.

Государственным учреждениям передается на праве хозяйственного ведения или оперативного управления имущество. Бухгалтерский учет и отчетность ведутся в особом порядке.

На основе планируемых объемов оказания услуг и установленных нормативов финансовых затрат государственное учреждение составляет и представляет бюджетную заявку на очередной год, а также смету доходов и расходов по установленной форме после получения уведомления о размерах бюджетных ассигнований. В смете отражаются доходы, получаемые как из бюджета, так и от предпринимательской деятельности с использованием закрепленного имущества. После утверждения смета передается в орган, исполняющий бюджет. Бюджетные средства используются в соответствии с утвержденной сметой. В расходовании средств, полученных от внебюджетных источников, учреждение самостоятельно.

Федеральные органы исполнительной власти определяют годовые объемы потребления (лимиты в натуральном и стоимостном выражении) организациями, финансируемыми из бюджета, электрической и тепловой энергии, газа, котельно-печного топлива. Объемы устанавливаются исходя из предусмотренных бюджетных ассигнований.

Между потребителями ресурсов и энергоснабжающими организациями заключаются договоры на поставку (подачу) их в пределах установленных лимитов. Поставки осуществляются по ценам, не превышающим средний уровень сложившихся цен на конкретной территории для соответствующей группы потребителей. Использование средств, предусмотренных на оплату топливно-энергетических ресурсов, на другие цели не допускается.

Оплата труда работников бюджетной сферы производится по нормативам в соответствии с Единой тарифной сеткой по оплате труда в бюджетной сфере, а государственных служащих — по нормативно-правовым актам, регулирующим их денежное содержание. Надтарифная часть оплаты включает почти 30 видов доплат, надбавок, иных выплат, носящих обязательный или стимулирующий характер. За вышестоящими организациями закрепляется право определения лимита численности и размера фонда оплаты труда бюджетных организаций, находящихся в их ведении. Федеральные органы исполнительной власти и организации — прямые получатели средств федерального бюджета, являющиеся распорядителями этих средств, разрабатывают и утверждают планы экономии государственных расходов и несут ответственность за их исполнение. В этих целях проводится инвентаризация бюджетной сети, численности, условий труда и социального обеспечения работников организаций, содержание которых финансируется из средств федерального бюджета и внебюджетных источников. На основе инвентаризации утверждается перечень государственных органов и организаций, содержание которых финансируется из средств федерального бюджета.

Далее определяются объемы реструктуризации бюджетных обязательств, в том числе путем снижения количества организаций, численности работников, занятых в бюджетной сфере, прямых получателей средств федерального бюджета.

Устанавливается контроль за движением и целевым использованием средств федерального бюджета, направляемых на содержание, ремонт, коммунальное об-

служивание организации и другие нужды. Так, не принимаются решения и не представляются в Правительство РФ предложения об увеличении выплат денежного довольствия, надбавок и социальных пособий, приводящих к росту расходов сверх предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий год.

10.3 Планирование использования государственного имущества

Органы государственной власти должны в полной мере использовать полномочия по регулированию деятельности предприятий независимо от форм собственности, ведомственной принадлежности, включая предприятия с иностранным капиталом, а также исключительные права по квотированию объемов, организации эффективных сбытовых каналов и другим направлениям.

Приватизация проводится, когда неэффективность государственного предприятия становится очевидной, а средств бюджетной поддержки не хватает; при этом действуют осмотрительно, учитывают интересы государства и общества, конкретные условия в отрасли. Она рассматривается как возмездное отчуждение находящегося у государства объекта и передача его в собственность физических и юридических лиц, т. е. бесплатной раздачи государственного имущества не должно быть. Установлены семь способов приватизации:

1) продажа на аукционе, в том числе акций на специализированном аукционе;
2) продажа на коммерческом конкурсе с инвестиционными или социальными условиями;
3) продажа акций работникам предприятия;
4) выкуп арендованного имущества;
5) преобразование унитарных предприятий в ОАО со 100% акций в госсобственности;
6) внесение имущества в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных обществ;
7) отчуждение акций владельцев государственных ценных бумаг, удостоверяющих право приобретения указанных акций.

Наибольший эффект страна получает в результате деятельности предприятий отраслей *естественных и государственных монополий*. Такие предприятия или принадлежат государству, или государство владеет крупными пакетами их акций. Государство регулирует и планирует естественные монополии таким образом, чтобы их деятельность отвечала общенациональным интересам. В этих целях для равного доступа к услугам:

- устанавливается состав потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию в случае невозможности полного удовлетворения потребностей в этих услугах;
- контролируются финансовые потоки и инвестиционные программы предприятий естественных монополий;
- регулируются цены на продукцию и тарифы на услуги.

Минтопэнерго РФ по согласованию с Минэкономики РФ разрабатывает и утверждает балансы угля, природного газа, нефти, электрической и тепловой энергии, топочного мазута (на год и поквартально). В них предусматриваются добыча и производство этих ресурсов в размерах, обеспечивающих создание необходимых запасов и бесперебойное снабжение отраслей и населения топливом и энергией, особенно в осенне-зимний период. Преимущественное право на заключение договоров поставки газа имеют покупатели для государственных, коммунально-бытовых нужд и населения.

Государство регулирует использование системы магистральных нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и терминалов в морских портах для вывоза нефти и нефтепродуктов за рубеж. В целях обеспечения равнодоступности к трубопроводным мощностям права доступа распределяются между производителями нефти пропорционально добыче в предшествующем квартале с учетом их заявок на экспорт.

Возможна свободная передача (продажа) распределенных прав от одного хозяйствующего субъекта к другому. В первую очередь распределяются права доступа к транспортным системам для поставок в соответствии с международными обязательствами РФ.

На газ действуют оптовые цены промышленности, дифференцированные в зависимости от удаленности потребителя, от места добычи. Дифференциация осуществляется в целях отражения фактических затрат по добыче и транспортировке газа. На нефть, включая газовый конденсат, действуют ставки акциза, которые дифференцируются по месторождениям в зависимости от горно-геологических, экономико-географических условий.

В целях повышения эффективности *нефтяного комплекса* намечается создание достаточно крупных государственных нефтяных компаний. На них возлагается обеспечение гарантированных поставок нефтепродуктов для нужд бюджетных потребителей, создание стратегических запасов, поставка их по межправительственным соглашениям, участие в крупных проектах получения, государственной поддержки и гарантий, а также участие в подготовке соглашений о разделе продукции.

В электроэнергетике функционируют государственная (АЭС Минатома РФ) и частная (РАО «ЕЭС России») производственные системы.

Тарифы (цены) на электроэнергию устанавливают Федеральная энергетическая комиссия (ФЭК) — для продавцов на федеральном оптовом рынке (ФОРЭМ) и региональные энергетические комиссии (РЭК) — для региональных энергообъединений.

Формы и способы обеспечения государственной монополии различаются по видам деятельности; могут применяться передача предприятий в государственную собственность, введение разрешительного порядка производства и реализации, наделение органов государственного управления исключительными полномочиями по регулированию независимо от формы собственности и хозяйствования. В настоящее время государственная монополия наиболее полно используется в производстве и в обороте драгоценных металлов и камней, алкогольной продукции, военно-технических связях с зарубежными странами.

Драгоценные металлы и драгоценные камни подлежат обязательному учету по массе и качеству при добыче, производстве, использовании и обращении. Недропользователи производят сортировку и оценку драгоценных камней под контролем Минфина РФ. Сделки с несортированными камнями не допускаются. Действу-

ет государственная монополия на опробование и клеймение пробирным клеймом ювелирных и иных бытовых изделий из драгоценных металлов, а также монополия на регулирование экспорта необработанных алмазов. Недропользователям устанавливается объем добычи драгоценных металлов и камней. Он регулируется также созданием фонда резервных месторождений, в который включаются разведанные месторождения, не переданные в пользование. Определяется перечень предприятий, проводящих аффинаж драгоценных металлов.

Минфину РФ и ЦБ РФ принадлежит преимущественное право на заключение договоров о приобретении в собственность добытых и произведенных драгоценных металлов и камней с субъектами их добычи и производства в целях пополнения Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней, золотого запаса РФ, госфондов субъектов РФ. После закупок Минфином РФ и ЦБ РФ остающаяся часть драгоценных металлов и камней предназначается для продажи специально уполномоченным банкам, другим предприятиям, за рубеж. Порядок вывоза и ввоза драгоценных металлов и камней, контроля на таможне устанавливается указом Президента РФ.

Государственный фонд драгоценных металлов и камней является составной частью золотовалютных резервов РФ и используется для обеспечения производственных, финансовых, научных, социально-культурных и иных потребностей. Частями золотовалютных резервов являются золотой запас и алмазный фонд. Правительство РФ утверждает ежегодно планы формирования Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней и отпуска его ценностей. Заказы на приобретение драгоценных камней для пополнения государственных запасов размещают Минфин РФ и ЦБ РФ, они же определяют объемы их продажи из госфонда. Финансирование закупок драгоценных металлов и камней для формирования государственного фонда осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Золотой запас, состоящий из аффинированного золота в слитках, предназначается для осуществления финансовой политики государства и удовлетворения экстренных потребностей при чрезвычайных ситуациях. Раньше весь золотой запас хранился в составе государственного фонда. Теперь золото может находиться на балансе: Гохрана России в качестве оперативного резерва Президента РФ и Правительства РФ; Банка России в качестве золотовалютных резервов государства; коммерческих банков.

Кроме того, регионы имеют право оставлять в своем распоряжении до 10% добываемого золота.

Драгоценные металлы и сплавы исключены из перечня продукции производственно-технического назначения, товаров и услуг, на которые государственное регулирование цен осуществляют Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти. Порядок оплаты драгоценных металлов и камней является предметом договоров с добывающими предприятиями с учетом цен мирового рынка. По драгоценным камням утверждаются обязательные классификаторы и прейскуранты цен, аналогичные действующим на мировом рынке. Добывающие предприятия функционируют, таким образом, в рыночных условиях, хотя продукция фактически закупается государством.

Восстановление государственной монополии на производство, хранение, оптовую и розничную продажу *алкогольной продукции* началось принятием Указа Пре-

зидента РФ от 11 июня 1993 г. №918 и Постановлением Правительства РФ от 22 апреля 1994 г. №358. Наряду с мерами разрешительно-контрольного порядка стали применяться квотирование экспорта, импорта и закупок этилового спирта, запрет на реализацию его в розничной сети, регулирование отпускных цен на этиловый спирт из пищевого и непищевого сырья, декларирование производства и использования спирта.

В законном обороте при оптовой и розничной торговле признается алкогольная продукция только при наличии надлежащих финансовых, транспортных, учетных документов, подтверждений соответствия ее нормативам по качеству. Не допускается продажа алкогольной продукции при отсутствии лицензии, марок акцизного сбора, специальных марок, информации об изготовителе продукции.

Минэкономики РФ с участием заинтересованных федеральных органов управления, органов исполнительной власти субъектов РФ с целью обеспечения поступления в бюджет акцизов и других налоговых платежей ежегодно разрабатывает прогнозы объемов производства и реализации алкогольной продукции с учетом доли экспорта и импорта. Минсельхозпрод РФ утверждает нормативы использования сырья для производства этилового спирта, координирует его поставки, регистрирует объемы отпуска, подтверждает легальность операций. Разрабатывается баланс производства и потребления этилового спирта с распределением по министерствам и ведомствам с учетом потребностей субъектов РФ. На основе данных баланса Правительство РФ определяет квоты на закупку, экспорт и импорт этилового спирта, а также утверждает перечень предприятий, поставляющих и реализующих этиловый спирт для федеральных государственных нужд. В него входят исключительно унитарные предприятия и предприятия иных форм собственности, контрольный пакет акций (не менее 51%) которых принадлежит государству или органам местного самоуправления и которые имеют необходимое оборудование и лаборатории контроля качества.

Минэкономики РФ и Минсельхозпрод РФ после утверждения Правительством РФ общих квот на закупку спирта доводят органам исполнительной власти РФ и субъектов РФ, отдельным потребителям соответствующие квоты на закупку.

Закупки юридическими лицами спирта, включая импорт, не должны превышать объем, установленный квотой. При этом закупка и поставка спирта для производства алкогольной продукции возможна только при наличии у получателя лицензии на соответствующий вид деятельности. Импорт осуществляется по квотам непосредственно для государственных нужд в объемах, недостающих для покрытия потребностей внутреннего рынка РФ. Отпускные цены на этиловый спирт регулируются через механизм квотирования его закупок и ставок акцизного сбора на алкогольную продукцию.

Государство сохранило в значительной мере монополию на деятельность в сфере *военно-технических связей* с другими странами. Примерно 70% предприятий оборонного комплекса акционированы, контрольные пакеты акций этих предприятий находятся в руках государства. Остальные являются унитарными государственными предприятиями.

Федеральные органы исполнительной власти, все российские юридические лица, участвующие в военно-технических связях с другими странами, подотчетны и подконтрольны, органы государственной власти осуществляют свои исключи-

тельные полномочия в этой сфере. Действуют разрешительный порядок экспорта и импорта продукции военного назначения, бюджетное финансирование экспорта и импорта во исполнение международных обязательств РФ. Проводится единая государственная политика в области формирования внешнеторговых цен на продукцию военного назначения, не допускается конкуренция на внешнем рынке российских субъектов военно-технических связей.

Из-за резкого сокращения оборонного заказа выделяемые бюджетные средства Минобороны РФ расходуются на модернизацию имеющегося парка военной техники, закупку перспективных образцов и практически не закупаются крупные партии серийно выпускаемой техники традиционных видов. В результате перед предприятиями оборонного комплекса открылись широкие перспективы по экспорту военной техники, конкурентоспособность которой находится на мировом уровне.

Экспорт (импорт) вооружения, военной техники, работ (услуг) военного назначения осуществляются государственными компаниями по экспорту и импорту вооружений и военной техники «Росвооружение», «Российские технологии», «Промэкспорт» и предприятиями-разработчиками и изготовителями вооружения и военной техники, получившими такое право.

Для повышения экспортного потенциала предприятия осуществляют техническую реконструкцию и перестройку с учетом требований мирового рынка оружия. Создаются сверхкрупные государственные и полугосударственные предприятия, научно-производственные центры по разработке и производству вооружений и военной техники новых поколений.

Определены виды деятельности предприятий, контрольные пакеты акций которых при приватизации закрепляются на срок до 3 лет в федеральной собственности: связь, выработка и распределение электроэнергии, добыча, переработка и быт нефти и природного газа, добыча и переработка драгоценных металлов и камней, разработка и производство систем вооружения и боеприпасов, производство спиртовой и ликеро-водочной продукции, перевозки на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, научно-исследовательские и проектно-конструкторские предприятия, предприятия по строительству и эксплуатации объектов для обеспечения национальной безопасности, предприятия оптовой торговли, закупающие для государственных нужд, экспортно-импортные операции в обеспечение межгосударственных соглашений.

При закреплении части акций в федеральной собственности государство наделяется правами акционера — владельца контрольного пакета. Оно может ограничиться ролью отсутствующего собственника или ввести оперативное управление и контроль с помощью менеджеров, оказывать влияние на производство в целом, в том числе и частный сектор. Управление акциями становится управлением предприятиями со смешанной формой собственности.

Органы государственной власти, принявшие решение о закреплении в госсобственности пакетов акций, назначают своих представителей в органы управления ОАО. При этом они получают блокирующие пакеты (25% акций плюс одна акция), что позволяет влиять на принятие решений квалифицированным большинством в 3/4 голосов.

Представителями государства могут быть государственные служащие, назначаемые решениями Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов ис-

полнительной власти, Российского фонда федерального имущества, а также иные граждане на основании договоров на представление интересов государства, заключаемых в соответствии с гражданским законодательством Мингосимуществом РФ, РФФИ или их территориальными органами.

Договор на представление интересов государства в органах управления предприятием содержит: срок действия и порядок досрочного расторжения, права и обязанности представителя государства, размер получаемого вознаграждения, условия материальной ответственности за нарушение договора. Представители в письменной форме согласовывают с федеральными органами исполнительной власти или РФФИ, от имени которых выступают, проекты решений органов управления предприятия, которые они намерены вносить и поддерживать, а также свое будущее голосование по проектам, предлагаемым другими членами органа управления. Они могут на заседании Совета директоров поставить вопросы об обновлении состава совета с вводом способных и готовых управлять с позиций приоритета государственных интересов.

Представители государства готовят для соответствующих федеральных органов исполнительной власти не реже двух раз в год отчеты о деятельности по установленной форме; они несут ответственность за нарушение установленного порядка участия в управлении вплоть до увольнения с государственной службы.

Назначение официальных представителей, не являющихся руководителями и работниками предприятия, с полномочиями управления контрольным пакетом от имени Правительства РФ имеет особенное значение для повышения эффективности управления стратегически важными предприятиями.

Действует также *механизм доверительного управления акциями*, находящимися в государственной собственности. Право доверительного управления передается на конкурсной основе. Доверительный управляющий получает права акционера и реализует цели, определенные в соответствующем договоре (погашение долгов АО, повышение котировок акций и др.).

Финансирование расходов по управлению находящимися в федеральной собственности акциями Минфин РФ осуществляет по фактическим затратам, но не более 10% поступивших в федеральный бюджет дивидендов по этим акциям.

Заключение договоров аренды объектов недвижимого имущества, находящегося в федеральной собственности, осуществляется, как правило, на конкурсной основе. При разработке федерального бюджета в его доходах учитываются в полном объеме средства, получаемые от сдачи в аренду федерального недвижимого имущества.

Арендные платежи вносятся ежемесячно арендатором на лицевой счет территориального органа Мингосимущества РФ, открытого в органе федерального казначейства. Территориальный орган Мингосимущества РФ сообщает в МНС РФ или ее территориальный орган об арендной плате, подлежащей перечислению арендатором в федеральный бюджет и фактически перечисленной сумме. Минфин РФ направляет 10% арендной платы соответствующему территориальному органу Мингосимущества РФ, который использует эти средства на финансирование деятельности, связанной с распоряжением федеральным имуществом. При расчете ставок арендной платы принимаются во внимание балансовая стоимость объекта и в качестве норматива — размер установленной минимальной оплаты труда. При

переходе на иной порядок исчисления, например, при котором за базу принимается стоимость строительства 1 м^2 объекта, арендная плата возрастает в несколько раз.

Управление делами Президента РФ контролирует зарубежную недвижимость в 78 странах. Для повышения эффективности использования федеральной собственности, находящейся за границей, указом Президента РФ от 29 июня 1998 г. №733 создаются акционерные общества на базе находящегося на территории иностранных государств имущества РФ. Контрольный пакет акций закрепляется в федеральной собственности. Создается коллегия представителей государства для управления закрепленными в федеральной собственности контрольными пакетами АО [3].

Контрольные вопросы по главе 10

1) Раскройте структуру государственного сектора.
2) Охарактеризуйте показатели плана развития государственного сектора.
3) Каковы условия, диктующие необходимость приватизации и национализации?
4) Дайте характеристику унитарного предприятия.
5) В чем состоит планирование развития казенного предприятия?
6) Как осуществляется планирование на предприятиях железнодорожного транспорта?
7) Что представляет собой планирование в государственных учреждениях?
8) Каков порядок распределения средств, получаемых от приватизации?
9) Рассмотрите планирование деятельности естественных монополий.
10) Как осуществляется планирование деятельности государственных монополий?
11) В чем состоят функции государственных представителей в органах управления акционерных обществ?
12) Рассмотрите доверительное управление государственными пакетами акций.
13) Какие существуют резервы увеличения доходов от государственной собственности за рубежом?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изложенный теоретический материал позволяет сделать вывод о том, что закон планомерного, пропорционального развития в условиях смешанной экономики проявляется во всех аспектах и стадиях воспроизводства капитала — как на частнохозяйственном, так и на государственном уровнях.

Противоречивость взаимоотношений частных фирм между собой, частного и государственного секторов макроэкономики, необходимость и в то же время ограниченность возможностей государственного вмешательства в деятельность частных компаний, систему рыночных отношений свидетельствуют о необходимости более тщательного и всестороннего изучения проблем прогнозирования и планирования в условиях смешанной экономики. На это указывает и то обстоятельство, что развитие производительных сил общества наталкивается на ограничения не только во взаимодействии человека и природы, но и на ограничения функционирования системы социально-экономических отношений на основе прибыльности частного производства, консолидации собственности. Прогнозирование и планирование в условиях рынка деятельность отдельной фирмы, финансовой группы и государства приходит в противоречие с запланированным процессом производства и воспроизводства капитала других субъектов рыночных отношений. Это повышает требования ко всему инструментарию прогнозирования деятельности хозяйствующих субъектов на макроэкономическом и мировом уровнях и ведет к сложному процессу согласования условий воспроизводства капитала и принятия управленческих решений.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Владимирова Л. П. Прогнозирование и планирование в условиях рынка : учеб. пособие / Л. П. Владимирова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Дашков и Ко, 2006. — 398 [2] с. : ил., табл. (Библиогр.: с. 388–390).

[2] Прогнозирование и планирование экономики : учебник для вузов / Г. А. Кандаурова [и др.] ; ред. Г. А. Кандаурова, В. И. Борисевич. — Минск : Современная школа, 2005. — 479 [2] с. : ил., табл. — Библиогр.: с. 476.

[3] Прогнозирование и планирование в условиях рынка : учеб. пособие для вузов / под ред. Т. Г. Морозовой, А. В. Пикулькина. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. — 279 с.

[4] Ларионов А. И. Экономико-математические методы в планировании : учебник для средних специальных учебных заведений / А. И. Ларионов, Т. И. Юрченко, А. Л. Новоселов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Высшая школа, 1991. — 239 [1] с. : ил., табл. — Библиогр.: с. 236–237; предм. указ.: с. 237–239.

Адреса сайтов в Интернете

[1] www.citystrategy.leontief.ru (Стратегическое планирование: сервер для специалистов по территориальному стратегическому планированию)

[2] www.forum.prognoz.ru (Прогнозирование и планирование)

[3] www.roskazna.ru (Прогнозирование и планирование средств федерального бюджета: Официальный сайт Федерального казначейства)

[4] www.mangor.ru (Прогнозирование и планирование трудовых ресурсов)

[5] www.ippnou.ru/program.php (Наумов В. Н. Планирование и прогнозирование сбыта компании: Институт проблем предпринимательства)

[6] www.webways.ru/analitics/way (Форум о прогнозировании и планировании)

ГЛОССАРИЙ

Активная социальная политика — предусматривает широкий спектр форм и методов стимулирования производства и роста реальных доходов широких слоев населения.

Альтернатива — способ достижения поставленной цели, отличный от других возможных способов.

Аналитический метод — получение прогнозных оценок посредством логического анализа какой-либо прогнозируемой ситуации. Данный метод предполагает самостоятельную работу эксперта над анализом тенденции, оценкой состояния и путей развития прогнозируемого объекта.

Безработица — ситуация в экономике, при которой часть трудоспособного населения становится относительно избыточной, она отражает несоответствие между спросом на рабочую силу, имеющую определенную профессиональную подготовку и квалификацию, и ее предложением.

Безработные — трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в службе занятости в целях поиска подходящей работы и готовы приступить к ней.

Бюджетный дефицит — это сумма денег, на которую за данный год расходы правительства превосходят его доходы.

Бюджетный процесс — регламентируемая деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению федерального и региональных (местных) бюджетов.

Внутренний долг государства — обязательства федерального правительства перед резидентами — юридическими и физическими лицами.

Государственный бюджет — основной финансовый план страны.

Государственные внебюджетные фонды — фонды денежных средств, образуемые вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Государственный внешний долг — кредиты (займы), привлекаемые государством из иностранных источников, составляющие финансовые обязательства России как заемщика или гаранта их погашения другими заемщиками.

Государственные доходы — финансовые ресурсы, которыми располагает государство для обеспечения различных потребностей.

Государственные расходы — использование финансовых ресурсов, которыми располагает государство, для обеспечения различных потребностей.

Государственный мониторинг — информационно-аналитическая постоянно действующая система наблюдений за динамикой показателей, характеризующих национальную безопасность страны.

Государственное регулирование экономики — процесс воздействия государства на хозяйственную жизнь общества и связанные с ней социальные процессы, в ходе которого реализуется экономическая и социальная политика государства, основанная на определенной доктрине.

Государственный резерв — особый федеральный запас материальных ценностей, предназначенных для использования в целях и в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

Денежные доходы — номинальная заработная плата, т. е. сумма денежных средств, начисленная работникам и являющаяся вознаграждением за выполненную работу.

Диагностика проблем — выявление отклонения между представлением о цели и прогнозируемым состоянием объекта на какой-либо период планирования.

Дотация — денежные средства, выдаваемые безвозмездно субъекту хозяйствования, для осуществления деятельности, доходы от которой не покрывают установленных нормативных затрат.

Единовременные затраты — капитальные вложения в научно-исследовательские, опытно-конструкторские, проектные работы, освоение производства опытных образцов новой техники и т. д.

Занятость населения — не противоречащая действующему законодательству деятельность граждан, связанная с удовлетворением их личных и общественных потребностей и, как правило, приносящая им заработок или трудовой доход.

Интервьюирование — устный вопрос эксперта членом группы управления интервьюером.

Интуитивные методы прогнозирования — методы решения сложных неформализуемых проблем посредством получения прогнозных оценок состояния развития объекта в будущем, независимо от информационной обеспеченности методом экспертных оценок.

Казенное предприятие — государственное предприятие в сфере промышленного и сельскохозяйственного производства, которое действует в рамках, определяемых законами исключительно для государственных предприятий; преобладающую часть (более 50%) продукции поставляет государству; не подлежит приватизации.

Качественный дисбаланс на рынке труда — несоответствие количественной структуры профессий и уровня квалификации безработных соответствующей структуре свободных рабочих мест.

Капитальные расходы — часть расходов бюджетов, обеспечивающих инновационную и инвестиционную деятельность и включающих расходы, которые предназначены для инвестиций в действующие или вновь создаваемые предприятия в соответствии с утвержденной инвестиционной программой.

Количественный дисбаланс характеризуется тем, что число вакансий и свободных рабочих мест меньше, чем число незанятых людей, обратившихся в службу занятости, а также официально признанных (зарегистрированных) безработных.

Конъюнктура рынка труда — ситуация на рынке, характеризующая соотношение спроса и предложения, т. е. соотношение между свободными рабочими местами и незанятыми, активно ищущими работу гражданами.

Логика планирования — система представлений об этапах проведения плановых расчетов; упорядоченная последовательность действий, связанных с разработкой планов. Она конкретизирует методологию народнохозяйственного планирования и служит основой для разработки технологии планирования.

Макроэкономическое планирование — научное предвидение уровня развития и результатов функционирования общественного производства, основанное на установлении закономерностей и тенденций социального и научно-технического прогресса, накопленного опыта и хозяйственной практики, объективных зависимостей и причинно-следственных связей в народном хозяйстве.

Математическая модель экономического объекта — его гомоморфное отображение в виде совокупности уравнений, неравенств, логических отношений, графиков, объединяющее группы отношений элементов изучаемого объекта в аналогичные отношения элементов модели.

Межбюджетные отношения — взаимоотношения между органами государственной властиРоссийской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, связанные с регулированием бюджетных правоотношений, формированием и исполнением соответствующих обязательств бюджетов.

Межотраслевой народно-хозяйственный комплекс (МНХК) — совокупность отраслей, которые прямо или косвенно участвуют в производстве конечной продукции.

Метод аналогий — получение прогнозов, построенных на логическом выводе, из которого знание о прогнозируемых процессах возникает на основе известного сходства закономерностей развития одних процессов с другими. Существуют следующие три вида аналогий: аналогия свойств, аналогия отношений и изоморфизма.

Метод анкетирования — предъявление экспертам опросных листов-анкет, на которые они должны дать ответы в письменной форме.

Метод интерполяции — нахождение прогнозных значений функций объекта $y_i = f(x_j)$, где $j = 0, \ldots n$, в некоторых точках внутри отрезка $x_0, \ldots, x_n$ по известным значениям параметров в точках $x_0 < x < x_n$.

Метод написания сценария — определение логики процесса или явления во времени при различных условиях.

Методология планирования — система принципов, показателей, методик и методов разработки и обоснования плановых решений.

Метод планирования — совокупность способов и приемов, с помощью которых обеспечиваются разработка и обоснование различных планов.

Метод прогнозирования — совокупность приемов и способов мышления, позволяющих на основе анализа ретроспективных данных, внешних и внутренних связей объекта прогнозирования вывести суждения, с определенной степенью достоверности, относительно будущего развития объекта.

Метод экспертных оценок — проведение экспертами интуитивно-логического анализа проблемы с количественной оценкой суждений и формальной обработкой результатов. При этом обобщенное мнение экспертов принимается как решение проблемы.

Метод экстраполяции — метод научного исследования, заключающийся в распространении тенденций, установленных в прошлом, на будущий период.

Минимальная бюджетная обеспеченность отражает минимально допустимую стоимость услуг, оказываемых органами управления в расчете на душу населения за счет бюджетов.

Минимальные государственные социальные стандарты — государственные услуги гражданам на безвозмездной основе за счет бюджетов всех уровней.

Минимальный потребительский бюджет (МПБ) — стоимостная оценка натурального набора потребительской корзины, а также расходы на налоги и другие обязательные платежи.

Научно-технический прогресс (НТП) — непрерывный процесс приобретения и накопления научных знаний об окружающем мире и на их основе совершенствование действующих, создание и внедрение прогрессивных средств и предметов труда, технологических процессов и форм организации производства.

Национальная безопасность — состояние страны, при котором устраняются или нейтрализуются угрозы национальным интересам, самому существованию государства.

Неподдающиеся влиянию предсказанные последствия — значения зависимых переменных, на которые руководитель не может воздействовать на предприятии (по меньшей мере на данном этапе прогнозирования). Возникающие в этой связи зависимые переменные называются «переменными экзогенного ожидания». Предсказание этих значений называется прогнозом ситуации или развития.

Номинальные доходы населения — сумма денежных средств, начисленная работникам за вычетом налогов и обязательных платежей.

Норма — количественная мера затрат живого или овеществленного труда на единицу продукции, в которой в конечном счете находит отражение уровень разви-

тия производства. Норма не только отражает этот уровень развития производства, она активно влияет на него.

Нормативы — это показатели, характеризующие относительную величину или степень использования орудий и предметов труда, их расходования на единицу площади, веса, объема и т. д.

Нормативная база — комплекс норм и нормативов, используемых для разработки прогнозов и планов, оценки их выполнения.

Область допустимых значений (пространство решений) — множество пригодных для реализации альтернатив, которыми располагает в данный момент составитель плана. Эти альтернативы должны быть сформулированы так, чтобы они исключали друг друга. Допустимая область может содержать конечное или бесконечное количество альтернатив.

Опережающие методы прогнозирования базируются на определенных принципах специальной обработки научно-технической информации, реализующих в прогнозе ее свойство отражать новые тенденции закономерностей развития объекта прогнозирования. В свою очередь, их можно разделить на методы исследования динамики развития объекта и методы исследования и оценки уровня развития объекта.

Организационное направление — исследует и разрабатывает технологию разработки планов, структуру плановых органов и т. д.

Организационно-производственная система (ОПС) — множество элементов, персонал, соединенные структурно и функционально таким образом, чтобы на заданном множестве условий реализовать определенное множество целей.

Оценка — это соотнесение альтернативы с ее целевым значением.

Пассивная социальная политика — использование в планируемом периоде различных форм воздействия (помощи, поддержки развития) лишь в отношении отдельных категорий граждан или отдельных регионов и сфер деятельности.

Перспективная экстраполяция — продолжение уровней ряда динамики на будущее на основе выявленной закономерности изменения уровней в изучаемом отрезке времени.

План — результат целенаправленной деятельности государства, органов управления, хозяйствующих субъектов по разработке перспектив социально-экономического развития страны, регионов, отраслей, предприятий всех форм собственности.

Планирование — разработка последовательности действий, позволяющей достигнуть желаемого.

Плановые показатели — количественные и качественные характеристики, выражающие задания плана, определяющие ресурсное обеспечение, параметры процессов производства и потребления на плановый период.

Плановые трансферты населению — бюджетные средства, необходимые для финансирования обязательных выплат пенсий, стипендий, пособий, компенсаций и других социальных выплат.

Потребительская корзина — расчетный набор, ассортимент товаров, характеризующий типичный уровень и структуру месячного (годового) потребления человека или семьи.

Предвидение — опережающее отображение действительности, которое базируется на знании законов природы, общества и мышления. Предвидение осуществляется в трех формах:

- *гипотезы* — научного предвидения на уровне общетеоретических закономерностей;
- *прогноза* — имеющего большую определенность и достоверность;
- *плана* — в отличие от двух предыдущих форм представляющего собой постановку точно определенной цели или целей и предвидение конкретных, детальных событий. В плане предвидение обладает наибольшей конкретностью и определенностью.

Принятие решения — это выбор оптимальной альтернативы при заданной цели с учетом побочных условий.

Проблема — это отклонение между фактическим и будущим прогнозируемым состоянием или искомым плановым состоянием (заданной целью).

Проблемный пробел — отклонение прогнозируемого состояния от заданной цели, которое должно быть ликвидировано мероприятиями, которые предлагает разработчик плана.

Прогноз — комплекс аргументированных предположений (выраженных в качественной и количественной формах) относительно будущих параметров экономической системы.

Прогнозирование — взгляд в будущее, оценка возможных путей развития, последствий тех или иных решений.

Прогнозная экстраполяция увязывает фактическое состояние исследуемого объекта с гипотезой о динамике его развития. Она предполагает необходимость учета в перспективе альтернативных изменений самого объекта, его сущности.

Прожиточный минимум — показатель объема и структуры потребления важнейших материальных благ и услуг на минимально допустимом уровне (потребительская корзина), обеспечивающем условия поддержания активного физического состояния взрослых, социального и физического развития детей и подростков.

Простые альтернативы ни иерархически, ни во времени не распадаются на частные альтернативы или мероприятия, они не являются звеньями альтернативной цепочки, они остаются неизменными во времени и не зависят от решений, принимаемых по последующим альтернативам.

Рациональный потребительский бюджет — типовой семейный потребительский бюджет с рационально построенной структурой расходов.

Реальные доходы — доходы, характеризующие количество потребительских товаров и платных услуг, которые могут быть приобретены на них населением в целях удовлетворения своих личных потребностей в потреблении и накоплении.

Регулирующие доходы (процентные отчисления от федеральных и региональных налогов, дотации, субвенции, средства, полученные из вышестоящих бюджетов по взаимным расчетам) — федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты, образуют.

Ретроспективная экстраполяция — продолжение уровней ряда динамики в прошлое.

Рынок труда — сфера социально-экономических отношений, в которой происходит взаимодействие собственников (рабочей силы) и потенциальных потребителей этого специфического товара — работодателей.

Сводный финансовый баланс государства — документ, который разрабатывается на основе прогнозов развития и целевых программ.

Связанный кредит — кредит, выдаваемый с дополнительной оговоркой, связывающим условием, т. е. не только условием своевременного возврата ссуды и выплаты процентов по ней, но и дополнительными условиями, выдвигаемыми кредитором, например целевой кредит.

Сезонная безработица — безработица, обусловленная сезонным характером некоторых видов труда, к которым относятся некоторые виды строительных, сельскохозяйственных работ, промыслов и другие, обеспечивающие занятость только в течение определенных сезонов.

Система норм и нормативов — комплекс научно обоснованных материальных, трудовых и финансовых норм и нормативов, порядок и методы их формирования, обновления и использования при разработке прогнозов и планов, а также организация подготовки и контроля норм и нормативов на всех уровнях прогнозно-плановой работы.

Система планирования — это упорядоченная структура отдельных частей планирования.

Скрытая безработица — форма неэффективной занятости людей, могущих и желающих работать в полную силу, из-за неполной рабочей недели, сокращенного рабочего дня и др.

Статистические методы — система приемов, способов обработки информации, направленных на получение количественных закономерностей, проявляющихся в структуре, динамике и взаимосвязях прогнозируемых массовых социально-экономических явлений.

Структурная безработица — безработица, вызвана несоответствием структуры спроса и предложения рабочей силы.

Совокупные доходы — общая сумма денежных и натуральных доходов по всем источникам их поступления с учетом стоимости бесплатных или льготных услуг, оказываемых населению за счет социальных фондов.

Социальная защищенность населения — система экономических отношений, гарантирующая каждому человеку достаточный уровень жизни и обеспечивающая его необходимыми благами при утрате тех или иных способностей.

Социальная политика государства — система скоординированных мер различных органов государства, направленных на достижение планируемых и прогнозируемых целей социально-экономического развития.

Социально-экономическое направление обеспечивает изучение и познание действия экономических и социальных законов расширенного воспроизводства с целью реализации их в экономической политике государства.

Социально-экономическое планирование — вид управленческой деятельности, направленной на обоснование мероприятии, обеспечивающих достижение поставленных целей. Оно выступает функцией собственника, производителя или уполномоченного ими лица, обусловлено потребностями интеграции, углубляющегося разделения труда и не зависит от формы собственности или хозяйствования.

Социально-экономическое прогнозирование — функция государства и представляет собой систему научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития страны, основанных на законах рыночного хозяйствования.

Социальный прожиточный минимум — минимальные нормы удовлетворения физических, духовных и социальных потребностей. Он представляет собой совокупность товаров и услуг, выраженных в стоимостной форме и предназначенных для удовлетворения потребностей, которые общество признает необходимыми для сохранения приемлемого уровня жизни (предполагается, что бедные имеют более или менее нормальные жилищные условия).

Субвенции — вид денежной помощи местным бюджетам со стороны государственного бюджета, предназначенной на определенную цель. В случае нарушения целевого использования средств помощи, полученных в виде страховой суммы, она подлежит возврату в тот бюджет, из которого получена.

Субсидии — денежные средства, пособия, финансовая помощь, выделяемая из государственного бюджета местным органам власти, предприятиям, населению и предназначенная на строго определенные цели.

Сценарий — это описание будущего, составленное с учетом правдоподобных положений; он разрабатывается для определенной совокупности условий будущего развития. Сценарий устанавливает логическую последовательность событий, механизм вырастания из существующей ситуации будущего. Сценарий разрабатывается функционально-логическим методом, имеет системный характер и выявляет факторы, позволяющие достичь поставленные цели.

Технология планирования — совокупность процедур сбора планово-экономической информации, обработки, структуры разделов планов, состава показателей, форм разработки и других средств, обеспечивающих процесс составления планов и контроля их выполнения.

Текущие затраты — расходы на материалы, покупные полуфабрикаты, комплектующие изделия, специальное оборудование, инструменты, приборы, топливо, энергию и т. д.

Текущие расходы — часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование как органов государственной власти и местного самоуправления, так и бюджетных учреждений.

Тренд экстраполируемого явления — длительная тенденция изменения экономических показателей, т. е. изменение, определяющее общее направление развития, основную тенденцию временных рядов. Тренд характеризует основные закономерности движения во времени, в некоторой мере свободные от случайных воздействий.

Трудовые ресурсы — часть населения, которая благодаря совокупности физических способностей, специальных знаний и опыта может участвовать в процессе воспроизводства, создании материальных и нематериальных благ или услуг.

Уровень жизни — совокупность условий жизни населения, соответствующий достигнутому уровню ее экономического развития.

Уровень занятости — соотношение между количеством трудоспособного населения и рабочих мест, а также соответствие рабочих мест возможностям работников использовать их.

Физиологический прожиточный минимум рассчитан на удовлетворение только главных физических потребностей и оплату основных услуг, причем в течение относительно короткого периода, практически без приобретения одежды, обуви и других непродовольственных товаров.

Финансовое планирование охватывает все стадии создания, распределения, перераспределения и использования денежных доходов и накоплений.

Формализованные методы прогнозирования базируются на построении прогнозов формальными средствами математической теории, которые позволяют повысить достоверность и точность прогнозов, значительно сократить сроки их выполнения, облегчить обработку информации и оценки результатов.

Формальная экстраполяция базируется на предположении сохранения в будущем прошлых и настоящих тенденций развития объекта.

Формулирование целей — создание точной, структурированной и пригодной к реализации системы норм для последующих действий.

Фрикционная безработица — безработица, вызванная добровольным переходом с одной работы на другую и сезонными колебаниями в спросе на рабочую силу.

Цель — идеальный результат деятельности в будущем.

Целевая комплексная программа — основной плановый документ, содержащий увязанный по срокам, исполнителям комплекс мероприятий для обеспечения эффективного решения поставленных задач.

Циклическая безработица — безработица, вызываемая циклическим спадом или кризисом экономики.

Экономико-математическая модель (ЭММ) — математическое описание экономического процесса или объекта, произведенное в целях исследования и управления.

Экономическая эффективность производства ($Э_{об}$) — отношение результатов к затратам ресурсов (материальных, трудовых, финансовых), которые потребовались для их достижения:

$$Э_{об} = \frac{Р \to \max}{З \to \min},$$

где Р — результаты хозяйственной деятельности; З — суммарные затраты ресурсов всех видов.

Учебное издание

Кулешова Елена Викторовна

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ

Учебное пособие

Корректор Осипова Е. А.
Компьютерная верстка Лигай Т. А.

Подписано в печать 05.03.15. Формат 60x84/8.
Усл. печ. л. 20,93. Тираж 300 экз. Заказ

Издано в ООО «Эль Контент»
634029, г. Томск, ул. Кузнецова д. 11 оф. 17
Отпечатано в Томском государственном университете
систем управления и радиоэлектроники.
634050, г. Томск, пр. Ленина, 40
Тел. (3822) 533018.