**Тема 3. РЕСУРСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА**

**План**

**1. Нефинансовые активы государственного сектора.**

**2. Финансовые активы. Кадровые ресурсы.**

**3. Доходы госсектора и их перераспределение.**

**1. Нефинансовые активы государственного сектора**

**Экономические активы** согласно определению системы нацио­нального счетоводства – это объекты, на которые институцио­нальные единицы (индивидуально или коллективно) устанавли­вают права собственности и из которых их владельцы могут извле­кать выгоды посредством их хранения или использования в течение определенного периода времени.

Все субъекты экономики имеют право владеть теми или иными видами экономических активов, получать доход от их использования и распоряжаться этим доходом в соответствии с целями своей деятельности. Право собственности на экономические активы дает возможность получения экономических выгод их собственникам. Характер этой выгоды определяется типом исполь­зуемого экономического актива (прибыль от производства продук­ции, рента, проценты за предоставленный кредит или депозит, дивиденды по акциям и т.д.).

Экономические активы делятся на два типа – нефинансовые и финансовые.



**Нефинансовые активы** включают произведенные и непроизведенные активы.

***Произведенные активы***. В состав произведенных активов входят все активы, являющиеся продуктами деятельности, – это основ­ные фонды, запасы материальных оборотных средств, а также цен­ности.

*Основные фонды* – активы, которые могут многократно или непрерывно использоваться в процессе производства в течение длительного периода (более года). В составе основных фондов выделяют материальные и нематериальные основные фонды. К *ма­териальным* фондам относятся: здания, сооружения, машины, оборудование, культивируемые активы (животные и деревья, ис­пользуемые для получения продукции). *Нематериальные* основные фонды – средства программного обеспечения и используемые в производстве оригинальные произведения литературы и искусства; новая информация и специальные знания, используемые субъектами, установившими на них права собственности или получившими соответствующую лицензию.

Запасы материальных *оборотных средств* включают запасы про­дукции, хранящейся у производителей до включения в производ­ство или перепродажи.

*Ценности* являются дорогостоящими това­рами, не предназначенными для целей производства или потреб­ления. Накопление ценностей осуществляется с целью сохранения стоимости. К ценностям относятся драгоценные металлы и камни, ювелирные изделия и произведения искусства.

Основные фонды и запасы материальных оборотных средств являются активами, которые могут принадлежать только производителям, использующим их в целях производства. Этим имуществом располагают все институциональные единицы, именно оно позволяет им осуществлять свою производственную деятельность. При этом основной капитал, материальные оборотные средства и ценности институциональных единиц, включаемых в сектор «Государственное управление», являются собственностью того уровня власти, к которому относится та или иная институциональная единица этого сектора (федераль­ная собственность, собственность субъектов Федерации и собственность местных органов власти).

В ряде случаев государство предоставляет право на осу­ществление (при выполнении полного объема нерыночных услуг) рыночной деятельности своим учреждениям (например, в сфере науки, здравоохранения и т.д.) и при этом не изымает в бюджет полученную ими прибыль. Эта прибыль должна использоваться на оплату труда и развитие производственной базы таких учреждений. В условиях объективной ограниченности бюджетного финансиро­вания подобная политика позволяет сохранять кадровые ресурсы и улучшать техническое оснащение бюджетных организаций.

Имущество Банка России является государственной собствен­ностью, хотя деятельность банка по функциональному назначению относится к сектору финансовых корпораций. Деятельность Банка России включает операции, нацеленные на получение прибыли (например, операции по рефинансированию на внутреннем рынке, операции на международных финансовых рынках). И нераспреде­ленный остаток прибыли от своей деятельности Банк России дол­жен перечислять в федеральный бюджет.

В состав собственности органов государственной власти и местного управления включает­ся также имущество государственных и муниципальных унитарных предприятий,ко­торое принадлежит этим предприятиям на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Эти предприятия занима­ются производством рыночной продукции и не относятся к обще­ственному сектору (в СНС они включаются в сектор «Нефинансо­вые корпорации»). Нераспределенный остаток прибыли унитарных предприятий перечисляется в государственный бюджет. Так госу­дарство реализует свою выгоду от права собственности на имуще­ство унитарного предприятия.

Унитарным предприятием признается коммерческая организа­ция,не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только пред­приятия государственных властных структур и муниципальные предприятия. Например, унитарными государственными предпри­ятиями федерального уровня являются «Информационное теле­графное агентство России (ИТАР-ТАСС)», а также «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания» (ВГТРК).

Унитарное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения, создается по решению уполномоченного на то органа го­сударственной власти или органа местного самоуправления. В слу­чаях и в порядке, которые предусмотрены законом о государственных и муниципальных унитарных предприятиях, на базе государственного или муниципального имущества может быть создано унитарное предприятие на праве оперативного управления (казен­ное предприятие).

***Непроизведенные активы*** (непроизведенные нефинансовые ак­тивы) – активы, используемые в производстве, но не являющиеся продуктами производства. К ним относятся материальные непро­изведенные активы и нематериальные непроизведенные активы.

В состав *материальных непроизведенных активов* включаются при­родные богатства – земля; ресурсы недр (достоверные запасы по­лезных ископаемых, пригодные для экономической эксплуата­ции); некультивируемые биологические ресурсы (например, леса, дикие животные, рыбные места); водные ресурсы. Отметим, что в состав экономических активов включаются: а) те природные ресурсы, на которые установлены права собственности (на часть природных богатств право собственности не может быть устано­влено в принципе – солнце, воздух, океан); б) те природные ресурсы, ко­торые вовлечены или доступны для вовлечения в хозяйственный оборот.

К *нематериальным непроизведенным активам* относятся теоретические построения, создаваемые обществом (патенты, репутация, договоры об аренде земли, концессии на право раз­работки месторождений и другие контракты с определенными условиями).



Так, в государственной собственности находятся многие объекты материальных непроизведенных активов – ресурсы недр (место­рождения угля, газа, нефти, рудных и нерудных минералов), зе­мельные участки, леса. Государство (в соответствии с существующим законодательством) определяет порядок природопользова­ния, устанавливает платежи за пользование природными ресурсами, выдает (на платной основе) другим участникам хозяй­ственной деятельности лицензии на право разработки месторож­дений, вырубку леса, вылов рыбы. Участки земли могут находить­ся как в частной, так и в государственной собственности. Участки земли, принадлежащие государственным структурам различного уровня, могут ими сдаваться в аренду или продаваться (с передачей права собственности).

Доля государственной собственности в материальных непроиз­веденных активах весьма высока (пока право частной собственно­сти разрешено лишь в отношении земельных участков, а недра, лесной фонд страны, водные ресурсы находятся в федеральной собственности). Все доходы (выгоды сектора «Государственное управление») от использования непроизведенных нефинансовых активов, находящихся в собственности государства, поступают в бюджет.

В стране ведется тщательный кадастровый учет всех объектов недвижимости, функции по учету недвижимости возложены на [**Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии**](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A4%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0_%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B9_%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%2C_%D0%BA%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0_%D0%B8_%D0%BA%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D0%B8%D0%B8) (Росреестр). Для управления и контроля за имуществом органов государственной власти созданы и функционируют специализированные организа­ции – **Федеральное агентство по управлению государственным иму­ществом** (Росимущество).

**2. Финансовые активы. Кадровые ресурсы**

**Финансовые активы** отличаются от других экономических акти­вов тем, что возникновению финансового актива (или финансового требования) у какой-либо единицы, как правило, сопутствует появление корреспондирующего пассива (финансового обязатель­ства) у другой институциональной единицы. Исключением явля­ются финансовые активы, входящие в состав международных резервов страны в виде специальных прав заимствования (СПЗ). К ка­тегории финансовых активов относятся: ценные бумаги; различные формы участия в капитале; депозиты; наличная валюта (национальная и иностранная); кредиты и займы; СПЗ. Монетарное золото, включаемое в состав международных резервов, не классифицируется как финансовый актив (это высо­коликвидный материально-вещественный актив, используемый как средство сохранения стоимости, ценность).

Собственники финансовых активов (за исключением СПЗ и наличной валюты) получают финансовые выгоды от владения ак­тивами в виде процентов и дивидендов. Все институциональные единицы общественного сектора располагают тем или иным видом финансовых активов.

Государство располагает пакетами (в том числе контрольными) акций ведущих российских компаний и компаний со смешанной российско-иностранной собственностью (в газовой, нефтяной, металлургической и других структурообразующих отраслях экономики), участвует в прибылях иностранных компаний, действующих на территории России на основе соглашений о разделе продукции. Также государство владеет ценными бумагами и иными долговыми обязательствами правительств иностранных государств, получен­ными в результате предоставленной им финансовой помощи. Зна­чимая часть финансовых активов органов государственного управ­ления формируется депозитными остатками. В частности, депози­ты федерального правительства включают средства Фонда национального благосостояния.

Средства этого фонда размещены на счетах **Банка России**, и часть из них Банк России «переразмещает» в государственные международные резер­вы. Состояние государственных финансовых активов в решающей степени определяется состоянием международных резервов, нахо­дящихся под контролем органов денежно-кредитного регулирова­ния (Банка России и Министерства финансов РФ). Часть между­народных резервов (как указывалось выше) формируется ресурсами государственных резервных фондов, а другая (большая часть) обеспечивается Банком России в ходе исполнения его функций (в том числе по операциям с валютой).

***Международные резервы*** – высоколиквидные внешние активы, которые в любой момент могут быть использованы для стабилиза­ции платежного баланса или аналогичных целей. Проценты по ним не предназначены для перечисления в бюджет, они накапливаются в составе международных резервов. Основная часть международных резервов – резервные акти­вы в иностранной валюте – имеет различные формы размещения: на счетах в банках-нерезидентах, в виде ценных бумаг нерезиден­тов, наличной иностранной валюты и т.д.

Доходы от финансовых активов сектора «Государственное управление» (проценты, дивиденды) поступают в бюджет страны – учитываются в составе его доходной части.

При оценке финансового состояния и обеспеченности соб­ственными финансовыми ресурсами институциональных единиц общественного сектора весьма важной характеристикой является показатель **«***чистые финансовые активы***»** (разница между их накоп­ленными финансовыми активами и финансовыми обязатель­ствами).

Функции по управлению финансо­выми активами органов государственной власти возложены на **Министерство финансов РФ** и финансовые органы субъектов Фе­дерации (в соответствии с их полномочиями).

**Кадровый** вопрос приобретает особую значи­мость в сфере деятельности по государственному управлению и регулированию экономики, где от компетентности и добросовестности лиц, принимающих решения, во многом зависят общие условия функционирования экономики, ее важных секторов и структурообразующих предприятий, решение проблем крупных социальных групп.

Основным источником ресурсов для замещения ***выборных долж­ностей*** – глав государства (Прези­дента РФ), регионов, муниципалитетов, представителей (депутатов) в законодательной (или, иначе, представительной) ветви власти (Федеральное Собрание и др.), а также в представительных органах муниципальных обра­зований – являются общественные организации сектора НКО (в частности, политические партии).

Кандидатуры на ключевые руководящие посты исполнительной ветви власти определяются путем согласования позиций Прези­дента РФ и Федерального Собрания. Прочий кадровый состав ши­роко разветвленного аппарата всех ветвей власти формируется в основном в рабочем порядке, и отбор происходит в соответствии с критерием уровня профессиональных навыков претендентов. По такому же критерию идет набор кадров и в другие государственные и муниципальные учреждения и коммерческие организации другого сектора.

В целях повышения привлекательности труда в бюджетной сфе­ре, улучшения качества кадрового состава бюджетных организаций и финансового обеспечения служащих государство проводит по­литику регулярной индексации их заработной платы, реализует специальные пенсионные программы для лиц, имеющих статус «государственный служащий», и реализует другие меры (в том чис­ле связанные с повышением квалификации на безвозмездной ос­нове).

В общественном секторе занята значительная часть трудовых ре­сурсов страны (в бюджетной сфере – порядка 1/4-1/5 занятых в эконо­мике). И в условиях прогнозируемого дефицита трудовых ресурсов рост производства общественных благ должен достигаться не столь­ко за счет экстенсивного фактора – роста занятых в секторе «Государственное управление», сколько за счет повышения производительности труда. А это воз­можно лишь на основе улучшения организации труда, его оснащен­ности передовыми техническими средствами, внедрения современ­ных технологий в производственные процессы (т.е. роста вложений в основной капитал и повышения его качества).

**3. Доходы госсектора и их перераспределение**

Все секторы экономики, принимая участие в производственном процессе (производя товары, работы и услуги), создают валовую добавлен­ную стоимость.

К **первичным** доходам экономики относятся до­ходы субъектов экономики от производственной деятельности (валовая прибыль и валовой смешанный доход, оплата труда, налоги на производство и импорт и субсидии на производство и им­порт) и доходы от собственности. Получателем ***валовой прибыли*** являются все институциональные сектора экономики, кроме сек­тора домашних хозяйств.

Все институциональные сектора экономики (кроме сектора до­машних хозяйств) несут расходы по оплате труда наемных лиц, сре­ди которых находятся как лица – резиденты страны, так и привле­ченные из-за рубежа (нерезиденты).

Получателем ***налогов*** на производство и импорт(куда входят на­логи на продукты и импорт – НДС, акцизы, таможенные по­шлины – и другие налоги на производство, – плата за пользование природными ресурсами, налог на имущество организаций и т.д.) является только сектор ГУ, а точнее, бюджетная системастраны. Их платят предприятия всех секторов экономики. Налоговые нормы устанавливаются государством, и их уровень влияет на показатель валовой прибыли, полученной в секторах экономики.

Со своей стороны, сектор «Государственное управле­ние» из бюджетных средств субсидирует производство и потребле­ние продукции в других секторах, является плательщиком ***субсидий на производство***. Чистые налоги на производство (на­логи за вычетом субсидий) играют основную роль в формировании сальдо первичных доходовсектора ГУ (по данным 2006 г. на их долю в объеме сальдо приходилось 93%).

Для секторов экономики весьма важным показателем является сальдо доходов от собственности. Все сектора имеют собственность в различных ее формах (экономические активы), которая является источником дохода, а также используют заемный капитал внутрен­них секторов либо «остального мира» и должны нести издержки по его оплате.

В состав доходов от собственности сектора «Государственное управление» включаются: ***проценты*** (от банковской системы по остаткам на счетах, от «остального мира» по обслуживанию своих обязательств, проценты за кредит внутренней экономике); ***распре­деленный доход корпораций*** (доходы по имеющимся у сектора ГУ акциям корпораций, нераспределенная прибыль унитарных пред­приятий, перечисление прибыли ЦБ); ***рента*** (различные платежи в бюджет, осуществляемые корпорациями при пользовании при­родными ресурсами, аренде земли). В состав доходов от собствен­ности, выплачиваемых сектором ГУ, входят ***процентные платежи*** по обслуживанию внешнего и внутреннего долга сектора ГУ. Все фак­тически полученные доходы от собственности сектора ГУ включа­ются в состав доходов бюджетной системы.

Перераспределение (**вторичное** распределение) доходов происходит в форме трансфертов. Трансферт – это операция, при которой [институциональная единица](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0), предоставляющая товар, услугу или актив (финансовый или нефинансовый) другой единице, не получает взамен никаких возмещений (в виде товара, услуги или актива). Трансферты бывают текущие и капитальные.

В ходе обмена текущими трансфертами, формируется пока­затель «Валовой располагаемый доход» (ВРД) секторов (на уровне всей экономики – валовой национальный располагаемый доход – ВНРД). Текущими трансфертами (в отличие от капитальных трансфертов) считаются все безвозмездные перечисления, в каче­стве целевого назначения которых не указано использование их на инвестиционные цели. Все институциональные сектора эконо­мики являются и получателями, и плательщиками текущих транс­фертов, имея по этой линии связи между собой и с «остальным миром».

***Текущие трансферты***, полученные сектором ГУ, обеспечивают немалую часть доходов бюджетной системы. В их состав включают­ся: налоги на доходы организаций и физических лиц; налог на иму­щество физических лиц, а также обязательные отчисления на со­циальное страхование и некоторые другие виды поступлений. Пла­тельщиками текущих трансфертов в сектор ГУ являются субъекты сектора домашних хозяйств и корпорации, имевшие в отчетном пе­риоде налогооблагаемые доходы.

При этом сектор домашних хо­зяйств лишь формально считается плательщиком отчислений на социальное страхование сектору ГУ (поскольку в его первичных до­ходах оплата труда показывается с обязательными и добровольными отчислениями на социальное страхование). Фактически же обяза­тельные отчисления на социальное страхование производят работо­датели, а наемным работникам выплачивается заработная плата.

Обратим внимание на то, что в сектор ГУ поступают только обяза­тельныеотчисления на государственное социальное страхование (нормы отчислений устанавливаются государством). Поступления в негосударственные фонды социального страхования в основном отражаются по сектору «Корпорации» (где их получателем является сектор финансовых корпораций). Сектор ГУ может также являться и получателем части текущих трансфертов от «остального мира», но их величина весьма мала (в основном текущие трансферты от «остального мира» идут в сектор домашних хозяйств).

Государство также осуществляет безвозмездные перечисления средств на поддержку своих предприятий в секторе «Корпорации» и сектора НКО. Часть текущих трансфертов от сектора ГУ поступает в «остальной мир» (например, международная помощь, взносы в некоторые международные организации).

ВРД сектора ГУ на 95% формируется за счет чистых поступлений налогового типа и определяется тремя ключевыми факторами – государственной налоговой политикой, масштабами развития производства (т.е. налогооблагаемой базы) и политикой выплат социальных трансфертов населению в денежной форме. Доля чистых доходов от собственности в ВРД сектора ГУ не столь высока. Повышению этих доходов способствует рост эффективно­сти управления государственными активами и снижение нагрузки на бюджет по обслуживанию долга.

Чтобы предоставить гражданам льготы в натуральной фор­ме, государство оплачивает (полностью или частично) стоимость соответствующей продукции ее производителям в секторе «Кор­порации». К льготам в натуральной форме относится пре­доставление определенным слоям населения бесплатных лекарств, инвалидных колясок, оплата части коммунальных услуг, транспор­та и т.д. Расходы на конечное потребление сектора НКО также могут включать, помимо издержек на производство неры­ночных услуг НКО, приобретение у сектора «Корпорации» товаров для их передачи малообеспеченным гражданам.

Средства ВРД секторов, не использованные на конечное потребление, образуют валовое сбережение, их использование отра­жается в СНС в счете операций с капиталом.

***Капитальные трансферты*** – безвозмездные передачи от одной институциональной единицы другой средств для приобретения активов или прав собственности на активы (кроме активов в фор­ме наличных денег и материальных оборотных средств). Например, к капитальным трансфертам относятся операции по безвозмездной передаче средств на нужды инвестирования в основной капитал (инвестиционные субсидии), передача прав собственности на объ­екты основного капитала, а также операции по аннулированию (прощению) основных сумм долга.

Объем полученных сектором ГУ капитальных трансфертов включает в основном капитальные трансферты, полученные им от «остального мира». В частности, до 2005 г. капитальные трансфер­ты в основном были связаны с аннулированием (прощением) час­ти государственного долга России перед иностранными государ­ствами (за период 2000-2007 гг. российский долг был аннулирован на сумму 20,8 млрд долл.). Объем капитальных трансфертов, полученных сектором ГУ от внутренних секторов, как правило, весьма мал. В составе передаваемых сектором ГУ капитальных трансфертов превалируют трансферты внутренним секторам.

При аннулировании долга происходит списание задолженности путем уменьшения соответствующих финансовых обязательств страны-должника перед страной-кредитором. Как правило, списываются те долги, которые относятся к категории «безнадежных», причем взамен страна, списавшая долги, старает­ся получить для себя определенные преференции (например, в эк­спорте, а также при диверсификации капитала в экономику стра­ны-должника).

Капитальные трансферты от сектора ГУ внутренним секторам экономики могут осуществляться как в натуральной (например, безвозмездная передача в собственность земельных участков, оборудования и т.д.), так и в денежной форме. В основном капитальные трансферты передаются сектором ГУ в денежной форме (инвести­ционные субсидии) с целью решения инвестиционных задач дру­гих секторов.

Капитальные трансферты в денежной форме от сектора ГУ сектору «Корпорации» включают инвестиционные субсидии на развитие и модернизацию основного капитала предприятий (в том числе унитарных), на поддержку различных инвестиционных проектов в рамках государственных целевых программ, а также проектов, про­ходящих через Инвестиционный фонд РФ (государственно-частное партнерство). Полити­ка по вливанию инвестиционных средств в экономику в форме капитальных трансфертов определяется при разработке государ­ственной инвестиционной стратегии развития и в ходе планирова­ния расходов бюджетов (соответствующих уровней власти).

Для осуществления воспроизводственного процесса в рамках самого сектора ГУ необходимо своевременное ***инвестирование*** в основные фонды сектора ГУ. К ним относятся основные фонды бюджетных учреждений и некоммерческих организаций, контро­лируемых и финансируемых органами государственного управле­ния. Средства на модернизацию и новое строительство в секторе ГУ (административных зданий, учреждений культуры, больниц, поликлиник, школ, детских садов и т.д.) изымаются из бюджетных источников.

Объем инвестирования в основные фонды сектора ГУ ключевым образом определяет значение показателя «Валовое на­копление основного капитала» сектора ГУ в счете операций с ка­питалом. От объема инвестиций в основной капитал сектора ГУ зависит его производственный потенциал в последующие годы. Это обязательно принимается во внимание органами государствен­ного управления при бюджетном планировании (в частности, при обсуждении вопросов об объеме выделения средств на текущие расходы и инвестиционные статьи расходов бюджета).

В течение последних лет наблюдается быстрый рост бюджетных расходов на инвестиции в основной капитал сектора ГУ, и в 2006 г. государственная политика по инвестированию органи­заций сектора ГУ обеспечивала четверть общего объема инвести­ционного спроса в экономике.

Наличие средств в ***резервных фондах*** позволяет правительству в условиях кризисной ситуации реализовывать антикризисные меры и осуществлять социальную поддержку без привлечения внешних и внутренних займов на покрытие дефицита бюджета и сопутствующего роста нагрузки на бюджет и экономику процентных выплат по государственным долгам. При этом накопленный объем международных резервов (ресурсы которых предназначены идя решения определенных стабилизационных задач) определяет общий уровень финансовой благонадежности страны и привлека­тельность ее для иностранного капитала (согласно международ­ному критерию достаточности объем международных резервов не должен опускаться ниже объема трехмесячного импорта).