

© 2007 г. *И.И. Афанасьева*

ВЛИЯНИЕ ГЛОБАЛИЗАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ НА ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ОТРАСЛЕЙ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

Глобализация мировой экономики, развитие международного разделения труда существенно влияют на функционирование отраслей агропромышленного комплекса и продовольственную безопасность региона. В этой связи присоединение России к Всемирной торговой организации (ВТО) логично и неизбежно, поскольку отечественная экономика не может развиваться обособленно, вне мировой экономической системы, а также игнорировать происходящие в мировой торговле процессы и поддерживать торгово-экономические связи с другими странами по правилам, отличным от общепринятых в мире [1, с. 43]. Являясь при вступлении в ВТО самой уязвимой отраслью экономики, агропромышленное производство в целом и его составляющая отрасль – зерновое хозяйство – требует для своей защиты особого внимания со стороны государства во время переговоров об условиях вхождения страны в эту организацию. Для России в целом и Ростовской области в частности присоединение к ВТО будет способствовать укреплению стабильности, предсказуемости и транспарентности рынка. Однако в случае присоединения к этой организации в экономике Ростовской области может возникнуть целый ряд проблем, особенно в отрасли сельскохозяйственного производства, где в настоящее время складывается следующая ситуация. По расчетам экспертов, базовый уровень прямой внутренней поддержки сельского хозяйства страны оценивается в 16 млрд. долларов США в год, что в 8 раз больше сегодняшнего уровня. Таким образом, в настоящее время отечественное сельское хозяйство в целом по стране нельзя назвать защищенной отраслью и объем государственной поддержки предприятий по производству сельскохозяйственной продукции и предприятий перерабатывающей промышленности необходимо довести до уровня стран-участниц ВТО. Но при вступлении в ВТО одним из условий является самостоятельное развитие сельского хозяйства на основе рыночных импульсов и развития конкурентной среды. Прямые государственные дотации и правительственные экспортные субсидии на поддержку сельского хозяйства должны быть значительно снижены. Предстоит найти такую модель участия России в деятельности ВТО, которая бы защищала позиции отечественных товаропроизводителей на внутреннем рынке, усиливала их на внешнем и одновременно не допускала, ослабления продовольственной безопасности государства. Необходимо при вступлении России в ВТО, по мнению автора, рассмотреть вопрос о сохранении государственных дотаций и правительственных экспортных субсидий на поддержку сельского хозяйства в целом и зерновой отрасли в частности.

Наиболее значимым трендом развития системы мирового хозяйства на современном этапе является усиление процессов интеграции, углубление взаимодействия воспроизводственных структур стран мира на различных уровнях и в различных формах, чему особенно активно способствует деятельность транснациональных компаний (ТНК). Феномен ТНК в течение ряда десятилетий является объектом изучения как зарубежных, так и отечественных исследователей. Обширная литература по этому вопросу содержит большой фактологический материал и широкий разброс оценок – от позитивистской экономической теории, где делается акцент на конструктивную роль ТНК в повышении эффективности современной экономики до характеристики их как источника негативных социальных последствий. Экономисты отмечают тот факт, что транснациональные компании осуществляя свою деятельность, рассматривают мировую экономику как единый рынок с региональными и национальными подсекторами, а не как сеть национальных экономик, связанных между собой торговыми и инвестиционными потоками [2]. Положительная роль ТНК в глобализирующейся экономике заключается в том, что для более эффективного использования факторов производства транснациональные компании осуществляют прямые иностранные инвестиции (ПИИ). Таким образом, природные и трудовые ресурсы стран-реципиентов ПИИ становятся вовлеченными в более рентабельные процессы производства. Таким образом, ТНК при всей их противоречивости – это шаг вперед в развитии экономики. Они обладают неоспоримыми технологическими и экономическими преимуществами, поскольку могут концентрировать капитал на освоении, распространении и эксплуатации новейших технологий, учитывать потребности мирового рынка, перемещать капитал для развития новых отраслей, кооперировать преимущества и ресурсы национальных экономик, для того чтобы более эффективно осуществлять воспроизводство в глобальных масштабах. В то же время ТНК служат инструментом эксплуатации отсталых стран развитыми, углубления разрыва между ними. Однако при переходе к равноправному партнерству и глобальному устойчивому развитию, они могут стать предметом преодоления основного противоречия глобализирующейся экономике и политике – увеличивающейся пропасти между богатыми и бедными странами [3, с. 402].

Императивно, в свете авторской концепции, изучение современных трендов формирования ТНК в агропродовольственном секторе в условиях глобализации мировой продовольственной системы. Для

рынков сельскохозяйственных товаров в целом и продовольственного сектора в частности появление хозяйствующих субъектов транснационального характера можно рассматривать как результат эволюционного развития данных отраслей. Еще задолго до появления в мировой экономике феномена ТНК и соответствующих теорий в экономической науке фактор использования возобновляемых природных ресурсов и их специфики, а также технологические и климатические особенности производственного цикла привели к созданию фирм, производственная и сбытовая деятельность которых была по своей сути транснациональной [4, с. 6]. До массового появления организационных структур транснационального характера элементы транснациональности были характерны для таких отраслей продовольственного сектора, как растениеводство, особенно производство зерновых, масличных, тропических культур и сахара.

В период существования колониальной системы деятельность крупных агропродовольственных фирм развитых стран была ориентирована на то, чтобы получать сельскохозяйственное сырье и продукцию из различных регионов мира посредством международной торговли, и через использование специфических организационных структур – аналогов нынешних филиалов и представительств, расположенных за пределами страны происхождения головной компании. При этом между филиалами и представительствами существовало движение капитала, трудовых и информационных ресурсов (обмен знаниями и навыками производства, управления и сбыта). В настоящее время отличительной чертой международной деятельности транснациональных компаний агропродовольственного сектора является размещение производства сельскохозяйственного сырья и продукции в нескольких странах на основе международного разделения труда по географическому и отраслевому принципам. Глобализация сбыта зерновых как сложное и многофакторное явление мирового продовольственного рынка оказывает значительное влияние на особенности функционирования многонациональных хозяйственных структур. В агропродовольственном секторе ТНК применяют в своей деятельности такие стратегии как дублирование филиалами всех функций головной фирмы, так и стратегии простой интеграции до комплексной интеграционной стратегии, когда филиалы и представительства объединены в единые сети производства и сбыта, интегрированные в масштабе отдельных регионов или глобально по всему миру. Следует отметить, что в 80-е г.г. и в первой половине 90-х г.г. в деятельности организационных структур транснационального характера широко применялась стратегия диверсификации товара и функций, а в конце XX в., и особенно в начале XXI в., ее сменила концепция специализации, выражаемая стратегией «фокусировки на ядре», которая предполагает выделение основной сферы деятельности и концентрацию усилий на одном основном направлении.¹

Исследование содержательных характеристик транснациональных компаний, показывает, что расширение масштабов и интенсификация их деятельности экстраполируется на макроэкономическую ситуацию в стране и приводит к необходимости выявления вектора прогрессивных структурных сдвигов в экономике региона. В данной ситуации императивно изучение особенностей деятельности транснациональных компаний и степени влияния их функционирования на экономику принимающей стороны, а также прогнозирование и регулирование структурных преобразований, которые ТНК могут принести в принимающую экономику. Следует также учитывать возможность негативного влияния, которое необходимо нивелировать на государственном уровне с помощью научно обоснованных политических и экономических законодательно закрепленных мер в отношении подобных компаний. К специфическим факторам, характерным для настоящего времени, можно отнести особый торгово-политический режим, уровень государственного регулирования торговли стратегически важных товаров, потенциальные возможности диверсификации производственной и сбытовой инфраструктуры. Составной частью системы мер по поддержке и развитию зернопродуктового комплекса также является нивелирование на государственном уровне возможных негативных последствий, связанных со вступлением России во Всемирную торговую организацию.

Литература

1. *Силаева Л., Афанасьев С.* Обеспечение продовольственной безопасности России при вступлении в ВТО // АПК: экономика, управление. 2004. № 12.
2. *Зубченко Л.А.* Международное движение капитала в условиях глобализации мировой экономики // Инвестиционная политика современной России. М., 2002.
3. *Адно Ю.Л.* Мировая экономика: глобальные тенденции за 100 лет. М., 2003.
4. *Ревенко Л.С.* Транснациональные корпорации на мировом рынке продовольствия на современном этапе научно-технического прогресса. // Бюллетень иностранной коммерческой информации. 2006. № 4.

¹ Стратегии «фокусировки на ядре» основаны на повышении степени специализации на уровне товара, отрасли, функции. Многочисленные разновидности стратегии «фокусировки на ядре» именуется иначе концепциями реконфигурации. Фокусировка усилий на меньшем количестве функций или специализация на отдельных группах товаров дает ТНК значительную прибыль.

О НЕОБХОДИМОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦЕН КАК ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СТАБИЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

Россия прошла непростой путь от плановой экономики к рыночным отношениям, трудность которого заключается в том, что переход к рыночным отношениям произошел не естественным путем, а реформаторским. При этом демократический путь, по словам Президента РФ В.В. Путина, Россия выбрала «самостоятельно, не под каким-то давлением – для себя, потому что демократический способ организации общества и практика последних десятилетий в мире показала, что по- другому и думать нельзя» [1]. Особую роль в переходной экономике выполняло государство, занимаясь созданием рыночных условий хозяйства (правовая база, кредитное и налоговое регулирование, макроэкономическая стабилизация), оказывая поддержку предприятиям в процессе превращения их в рыночные субъекты и населению на пути адаптации к новым рыночным условиям.

В настоящее время современную модель отечественной экономики можно отнести к социально ориентированной рыночной экономике, которая представляет собой смешанную экономику со значительным государственным комплексом и активным государственным регулированием. Эта модель экономики характеризуется таким хозяйственным механизмом, в котором сосуществуют, взаимодействуют и влияют друг на друга конкурентно-рыночные регуляторы и государственное централизованное регулирование экономики, выступающее гарантом социальной стабильности, защищенности и равенства всех членов общества в рыночной экономике, и обеспечивающее безопасность, правопорядок, гражданский мир и целостность общества. Следует отметить, что рыночные механизмы, побуждают субъекты рынка, прежде всего, обеспечивать максимальную прибыль, что может иногда иметь негативные социальные, экологические и др. последствия, соответственно идти в разрез с интересами общества. В настоящее время можно выделить следующие, так называемые, «провалы» [2] рынка.

1. Тенденция к установлению отдельными экономическими субъектами монопольного контроля над рынком. В связи с тем, что каждый субъект рынка стремится максимизировать прибыль и подавить конкурентов, а рыночная система не имеет внутренних механизмов противодействия монополизации рынка, имеет место внутренняя нестабильность рыночной системы.

2. В современных рыночных условиях субъекты рынка, располагающие большей информацией о спросе, ценах, конкурентах и предстоящих изменениях в экономической политике государства, имеют преимущество перед другими и получают возможность принимать более выгодные для себя решения. Следовательно, благодаря владению необходимой и своевременной информацией субъект рынка при равных или даже меньших ресурсных вложениях может получить больше прибыли, чем его конкуренты.

3. Рынок не в состоянии производить «общественные блага», к которым можно отнести национальную оборону, поддержание правопорядка, объекты инфраструктуры, службу «скорой медицинской помощи» и т.п. Однако на «общественные блага» не может распространяться принцип исключения, когда потребление одним членом общества уменьшает способность других пользоваться тем же благом.

4. Рыночная система имеет тенденцию к концентрации богатства на одном полюсе и бедности – на другом, т.к. новые доходы субъектов рынка являются обычно результатом капитализации ранее полученных доходов. В связи с тем, что рыночная система неспособна соблюдать социально приемлемые границы неравенства в распределении доходов, пропорции распределения богатства, противоречащие общечеловеческой справедливости и морали, не противоречат принципам рынка, если накопление доходов происходит на основе нормальных рыночных операций.

5. Рынок неспособен устранить «внешние эффекты», так называемые экстерналии, под которыми понимаются дополнительные выгоды или издержки, возникающие как побочный эффект от деятельности других лиц или организаций. Примером положительной экстерналии может служить увеличение прибыли в магазине, рядом с которым построили жилой комплекс, гостиницу, офисный центр, институт. В качестве отрицательной экстерналии может быть рассмотрена ситуация, когда из-за строительства крупного супермаркета разорились мелкие магазины, или когда из-за размещения вблизи жилого дома антенны сотовой связи снизилась рыночная стоимость недвижимости.

6. Согласно экономической теории в условиях рыночной экономики цена должна определяться договоренностью между производителем и потребителем путем рыночного саморегулирования и воздействия «невидимой руки рынка», механизмом которых являются конкуренция, спрос и предложение, и, следовательно, нет необходимости в государственном регулировании цен. Однако это возможно только в условиях свободной конкуренции, в которой рыночный механизм функционирует при наличии большого числа участников рынка, мобильного перемещения капиталов, рабочей силы, товаров, свободного ценообразования, свободного выбора продавцов и покупателей и отсутствия монополизма. В связи с тем, что экономика свободной конкуренции не соответствует современной экономической системе из-за высокого уровня обобществления производства, сбыта и развития монополий, в действительности рыночное саморегулирование невозможно.

Приведенный выше анализ «провалов» рынка позволяет сказать, что современной модели экономики не обойтись без эффективного государственного регулирования. К одному из основных экономических механизмов реализации государством своих функций по преодолению недостатков рынка можно отнести воздействие государства на систему цен и процессы ценообразования, особенно в таких сферах экономической деятельности, где удельные издержки производства неуклонно понижаются по мере расширения объема предложения товаров и услуг, т.е. в сферах деятельности естественных монополий. Нельзя также не учитывать, что обществу выгодно, чтобы в некоторых сферах существовала одна компания-производитель, а не несколько конкурирующих компаний, т.к. издержки каждой единицы и соответственно цена товара (услуги) снижаются при увеличении объема производимых товаров (услуг). Для того чтобы компания-монополист не злоупотребляла монопольным положением, государство должно устанавливать цены на товары естественных монополистов и контролировать их применение. Например, ценовые аппетиты монополистов в погоне за прибылью могут сделать недоступными для основной части населения коммунальные услуги, к которым Жилищный Кодекс РФ отнес холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение (в том числе поставки бытового газа в баллонах), отопление (теплоснабжение, в том числе поставки твердого топлива при наличии печного отопления) (ст.154 ЖК РФ). Таким образом, отсутствие у рынка способности не превышать социально допустимых границ неравенства, производить доступные общественные блага может быть компенсировано только государственным регулированием экономики. Являясь важной частью государственного регулирования экономики, государственное регулирование цен на отдельные товары, имеющие межотраслевое значение (электроэнергия, газ, нефть), преследует следующие основные цели: поддержать на рынке конкурирующую среду; предотвратить монополизацию; проводить социально-ориентированную ценовую политику; воздействовать на оптимальное соотношение внешнеторговых и внутренних цен; устанавливать цены на товары и услуги, имеющие важную социальную значимость; обеспечивать нормативную и правовую базы для ценообразования; организовать статистику и мониторинг цен.

В связи с тем, что система цен является одним из важнейших элементов рыночной экономики и влияет на стоимостные пропорции и распределение национального дохода между отдельными отраслями и категориями населения страны, воздействие государства на процессы ценообразования является одним из важнейших методов экономической политики, а ценовая политика становится одной из самых важных сфер экономической деятельности государства. При этом необходимо учитывать, что воздействие государства на цены помимо положительного эффекта в виде ограничения монопольной деятельности, социальной защиты и т.д., может привести к ряду негативных последствий, основным из которых является незаинтересованность монополий в снижении издержек, т.к. при действующей модели государственного регулирования цен, регулирующие органы обязаны учесть при расчете тарифов все экономически обоснованные расходы регулируемых организаций.

Основы ценовой политики в соответствии с Конституцией РФ (ст.71) находятся в ведении Российской Федерации и, следовательно, реализация ценовой политики происходит на основании федеральных законов, которые определяют сферы государственного регулирования и органы, осуществляющие государственное регулирование цен и тарифов. В настоящее время сферы деятельности, в которых осуществляется государственное регулирование цен и тарифов, определены следующими нормативными правовыми актами.

Правовые основы государственной политики в отношении естественных монополий определяет Федеральный закон от 17. 08. 1995 №147-ФЗ «О естественных монополиях», которым впервые с 1 января 2006 г. к органам, регулирующим деятельность субъектов естественных монополий, были отнесены органы исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов. Этим законом определены сферы деятельности субъектов естественных монополий, к которым относятся: газ, нефть, электричество, тепло, но только в части транспортировки, а также железнодорожные перевозки, услуги транспортных терминалов, портов, аэропортов, услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи, услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике, услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей. Из указанных сфер деятельности на региональном уровне самостоятельно регулируются только услуги по передаче тепловой энергии. Услуги по передаче электрической энергии регулируются на двух уровнях федеральном и региональном, причем на региональном – в рамках утвержденных на федеральном уровне предельных тарифов. Остальные сферы деятельности естественных монополий регулируются на федеральном уровне.

Экономические, организационные и правовые основы регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию устанавливает Федеральный закон от 14. 04. 1995 № 41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», Федеральный закон от 26. 03. 2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», Федеральный закон от 26. 03. 2003 № 36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетик в переходный период...». В указанных нормативных правовых актах установлена двухуровневая система регулирования тарифов на тепловую и электрическую энергию: на федеральном уровне эту деятельность в настоящее время осуществляет Федеральная служба по тарифам (ФСТ), на уровне субъектов РФ – органы исполнительной власти субъекта РФ в области государственного регулирования тарифов. За каждым уровнем закреплены определенные полномочия, общая же основа регулирования тарифов устанавливается федеральными нормативными актами (основами ценообразования и методиками).

Основы регулирования тарифов организаций коммунального комплекса (ОКК), обеспечивающих электро-, тепло-, водоснабжение, водоотведение и очистку сточных вод, утилизацию (захоронение) твердых бытовых отходов, а также надбавок к ценам (тарифам) для потребителей и надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, устанавливает Федеральный закон от 30. 12. 2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса». Этим законом предусмотрена трехуровневая система регулирования тарифов. На федеральном уровне устанавливаются предельные индексы изменения тарифов по субъектам РФ. На региональном уровне устанавливаются предельные индексы изменения тарифов по муниципальным образованиям области в пределах индексов, утвержденных ФСТ, а также тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса (ОКК), в случае, если потребители находятся в границах нескольких муниципальных образований и потребляют не более 80% товаров и услуг ОКК. На местном уровне регулирование тарифов и надбавок осуществляют представительные органы местного самоуправления и органы местного самоуправления в рамках предельных индексов, установленных на федеральном уровне по муниципальным образованиям. Регулированию на местном уровне подлежат тарифы на подключение к системам коммунальной инфраструктуры, тарифы ОКК на подключение, надбавки на товары и услуги ОКК и надбавки к ценам (тарифам) для потребителей, а также тарифы на товары и услуги ОКК, в случае, если потребители соответствующего муниципального образования потребляют более 80% товаров и услуг. Таким образом, за каждым уровнем закреплены определенные полномочия, общая же основа регулирования тарифов устанавливается федеральными нормативными актами (основами ценообразования и методиками).

В соответствии с Федеральным законом от 31. 12. 2005 № 199-ФЗ внесены изменения в Жилищный Кодекс РФ, в соответствии с которыми нормативы потребления коммунальных услуг утверждаются органами местного самоуправления, за исключением нормативов потребления по электроснабжению и газоснабжению, которые будут утверждаться органами государственной власти субъектов РФ в порядке, установленном Правительством РФ (ст. 32 ФЗ-199). В соответствии с Федеральным законом от 26. 12. 2005 № 184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и некоторые законодательные акты РФ» до 1 января 2009 г. размер платы граждан за жилое помещение и размер платы граждан за коммунальные услуги не должны превышать предельных индексов, установленных на федеральном уровне по субъектам РФ и на региональном уровне по муниципальным образованиям (ст. 6 ФЗ-184). Постановлением Правительства РФ от 7. 03. 1995 № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» определены перечни продукции, на которые государственное регулирование осуществляется на федеральном и региональном уровне, но регулирование, которых не предусмотрено федеральными законами. В целях решения вопросов местного значения Федеральным законом от 06. 10. 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к полномочиям органов местного самоуправления отнесено установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами (ч. 1 п. 4 ст. 17). В результате применения действующего законодательства, преследующего благие цели государственного регулирования экономических процессов в жилищно-коммунальной сфере, имеет место некоторая несогласованность между нормативными актами, принимавшимися в разное время и нередко в различной логике. Для решения создавшихся проблем предлагается следующее.

В связи с тем, что коммунальная сфера в части электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения относится к такой сфере экономической деятельности, где удельные издержки производства неуклонно понижаются по мере расширения объема предложения товаров и услуг, обществу выгодно, чтобы в этой сфере существовала одна компания-производитель, а не несколько конкурирующих компаний. Попытка создания конкурентного рынка при отсутствии возможности у населения выбирать производителя коммунальных услуг из-за сложившейся инфраструктуры и дробление производителей коммунальных услуг неизбежно приводит к росту тарифов.

Принимая во внимание, что коммунальные услуги не могут быть отнесены к имеющим важную социальную значимость «общественным благам», без которых в российском климате выжить человеку невозможно, предлагается внести изменения в Федеральный закон от 17. 08. 1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях», предусматривающие отнесение таких сфер деятельности как электроснабжение, теплоснабжение, газоснабжение, водоснабжение к естественным монополиям, и их регулирование на региональном уровне.

Федеральный закон от 30. 12. 2004 № 210-ФЗ предусмотрел распределение полномочий между региональным и местным уровнем власти по регулированию тарифов организаций коммунального комплекса (далее – ОКК) в зависимости от того, сколько процентов от производимых товаров и услуг этой организации коммунального комплекса потребляют потребители каждого из этих муниципальных образований. Принимая во внимание, что ОКК могут быть многопрофильными и оказывать различные виды коммунальных услуг, может сложиться ситуация, когда одна организация будет регулироваться по разным коммунальным услугам и на региональном и на местном уровне, что затруднит обеспечение прозрачности затрат при расчете тарифов. При этом следует иметь в виду, что со вступлением в полном объеме с 1 января 2006 г. нового принципа территориальной организации местного самоуправления, увеличится количество муниципальных образований, которые вследствие кадровых и организационных причин не в состоянии

самостоятельно осуществлять полномочия в области тарифного регулирования. В связи с тем, что необеспеченный ресурсами уровень власти будет принимать решения, отвечать за последствия которых он не в состоянии, считаем, что наделение органов местного самоуправления регулирующими полномочиями в сфере коммунального комплекса нецелесообразно. Предлагается передать полномочия органов местного самоуправления по регулированию тарифов на товары и услуги ОКК, надбавок к этим тарифам, а также всех нормативов в сфере ЖКХ на уровень субъекта Российской Федерации, а в дальнейшем передавать законами субъекта Российской Федерации указанные полномочия органам местного самоуправления, по мере готовности органов местного самоуправления к реализации этих полномочий. Не смотря на то, что Жилищный Кодекс РФ газоснабжение населения природным и сжиженным газом отнес к коммунальной услуге, действие Федерального закона от 30. 12. 2004 № 210-ФЗ не распространяется на газоснабжающие организации, что создает сложности при государственном регулировании тарифов. Учитывая, что Жилищный кодекс РФ отнес газоснабжение к коммунальной услуге, предлагается внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 30. 12. 2004 № 210-ФЗ, предусмотрев в нем отнесение газоснабжающих организаций к организациям коммунального комплекса.

Принимая во внимание большое количество тарифов, цен, надбавок, регулируемых на федеральном, региональном и местном уровнях власти, в целях обеспечения системного подхода к государственному регулированию цен (тарифов) на товары и услуги, имеющие социально-экономический характер (в том числе естественных монополий), предлагается разработать и принять единый федеральный закон по ценообразованию, Ценовой Кодекс, в котором оговорить все тарифы (цены), подлежащие регулированию в РФ, и разграничить в нем полномочия всех уровней власти. В предлагаемом федеральном законе (Кодексе) представляется возможным определить следующие основные цели государственного регулирования цен и тарифов: достижение задач экономического развития, социальной стабильности и доступности услуг на регулируемых рынках социально-значимых товаров и услуг. Учитывая необходимость увеличения заинтересованности субъектов естественных монополий в сокращении издержек при расчете тарифов предлагается в действующее законодательство внести соответствующие изменения, предусматривающие переход на новые формы государственного регулирования, такие как установление тарифов методом индексации, установление так называемых «эталонных тарифов», при котором регулирование осуществляется по наиболее эффективным регулируемым организациям и т.д.

Реализация указанных выше предложений позволит разрешить некоторые разногласия в действующем законодательстве и законодательно закрепить основные принципы и механизмы формирования всех цен и тарифов, подлежащих государственному регулированию, что будет способствовать прозрачности и экономической обоснованности расходов регулируемых организаций и позволит обеспечить стабильное развитие экономики.

Литература

1. Российская газета (4116), от 13. 07. 2006. № 150.
2. Экономика: учебник / Под ред. Архипова А.И., Большакова А.К. М., 2005.

Ростовский институт сервиса

13 апреля 2007 г.

© 2007 г. *В.И. Евстратов*

ПРИНЦИПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ ОТРАСЛЕЙ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ

При разработке системы мер государственного реформирования и регулирования деятельности естественно-монопольных отраслей целесообразным представляется использование разработанной западной экономической мыслью теории естественной монополии, пересекающейся с теорией фирмы, теорией организации отраслевых рынков, теорией регулирования и др. [1]. Выявленные названными теоретическими направлениями закономерности различных конкурентных сред, совместимых с естественной монополией (рынки типа Демсеца, contestable, монополистической конкуренции), позволяют оптимизировать экономическое поведение естественной монополии. Эти теоретические подходы используют инструменты анализа специальных видов рынков, особых типов конкуренции, совместимых с естественной монополией, моделирования цен на конечную и промежуточную продукцию (прежде всего цен доступа), заключения контрактов, отвечающих специфике деятельности естественно-монопольных отраслевых структур. При разработке теории естественных монополий предусмотрены ограничения: применяемых в отрасли технологий и режимов их использования; характера рынков используемых ресурсов и цен на соответствующие факторы производства; значимости для действующих и потенциальных субъектов данного отраслевого рынка экономических барьеров входа и выхода. Разработку стратегии эффективного государственного регулирования естественных монополий в условиях российского рынка рекомендуется основывать на следующих принципах: 1) системность применяемых методов и инструментов; 2)

определение этапов реформирования; 3) учет многопродуктивности; 4) достижение максимальной общественной пользы с наименьшими издержками; 5) создание совместимой с естественной монополией конкурентной среды.

Первый принцип – системности – предполагает исследование нормативных (технологических) и поведенческих аспектов деятельности естественных монополий и совокупности мер государственного воздействия на их деятельность (структурного, ценового, организационного, законодательного и проч.), а также формирование совместимых с естественной монополией конкурентных сред. Использование методов и моделей теории естественной монополии предполагает учет различного рода ограничений, связанных с практической реализацией рекомендованных мер управляющего воздействия. При построении стратегии следует предусмотреть анализ оценок эффективности предлагаемых регулирующих мер как в целом, так и по отдельным ее составляющим, связанным с изменениями структуры отрасли, уровня цен, контрактных схем и т.п., учитывать в используемых базовых моделях факторы нестационарности (инфляции и др.).

В соответствии со вторым принципом определяются этапы реформирования отраслевых естественно-монопольных структур. На каждом шаге процесса построения стратегии необходимо соблюдать определенную последовательность двух взаимосвязанных этапов: этапа анализа объекта реформирования и следующего за ним этапа оптимизации экономического поведения (выработки мер эффективного регулирования). В наиболее агрегированном виде этап анализа и выявления существенных свойств реформируемого объекта состоит в идентификации отраслевой естественно-монопольной структуры, под которой понимается определение сегмента рынка естественной монополии в отрасли и выделение естественно-монопольного ядра данного, как правило, многопродуктового производителя. На данном этапе осуществляется поиск наиболее эффективной структуры отрасли в технологическом смысле, т.е. с позиции минимизации издержек, и последующий анализ ее поведения с точки зрения жизнеспособности в рыночной среде, для чего осуществляется моделирование последствий входа-выхода на естественно-монопольный рынок с относительно низкими входными барьерами.

Третьим принципом, на котором основано построение стратегии реформирования естественной монополии, является учет многопродуктивности ее деятельности. Это необходимо для определения степени устойчивости данной отрасли, выявления естественно-монопольного ядра, определения различных сегментов рынка естественной монополии, поиска потенциально конкурентных сегментов, на которых возможна реализация предпринимательских функций. Анализ деятельности предприятия как многопродуктового производителя позволит учесть диверсификацию как производимой им продукции, так и ее потребителей, выявить вертикальные и горизонтальные связи, соединяющие стадии технологического процесса и структурные подразделения производителя-монополиста. Поведение многопродуктового монополиста с естественно-монопольным ядром может быть описано через сочетание различных типов рыночных структур, действующих как на отраслевом рынке, так и за его пределами. В отношении одних видов продукции производитель может являться монополистом, в отношении других – участником олигополии, в отношении третьих – конкурентной структурой. Эти различия в рыночном поведении требуют разработки различной стратегии реформирования отрасли на разных сегментах рынка и учета обеспечения эффективного взаимодействия естественно-монопольного ядра отрасли с другими типами рыночных структур. Представление о предприятиях естественно-монопольных отраслей как о многопродуктовых позволит разрабатывать различные схемы взаимодействия производителей промежуточной и конечной продукции на разных стадиях производственного процесса.

Четвертым принципом, лежащим в основе стратегии реформирования деятельности естественных монополий, нам представляется обеспечение такого режима функционирования естественной монополии, при котором с наименьшими издержками достигается максимальная общественная польза. Этот принцип должен последовательно отражаться на каждом этапе, т.е. он является сквозным. С учетом данного принципа осуществляется разработка схем стимулирующего регулирования, основанных на анализе вертикальных взаимосвязей технологических звеньев отраслевой естественно-монопольной структуры, сокращающих транзакционные издержки, формирование системы взаимосвязанных цен на конечную и промежуточную продукцию на рассматриваемом отраслевом рынке. Теоретической основой здесь может быть система субоптимальных цен типа Рамсея-Буато [2, с. 47-61], обеспечивающих минимизацию общих потерь благосостояния общества и удовлетворяющих бюджетным ограничениям. Субоптимальные цены определяются на основе оптимизационных моделей, при построении которых предполагается, что суммарные доходы многопродуктовой отрасли покрывают все ее издержки, и расположенные в ней предприятия функционируют с наивысшей общественной полезностью. Цены, рассчитываемые по таким моделям, позволяют установить предельные цены («first best») на уровне, не допускающем ситуацию бюджетного дефицита. Для построения такой модели необходима информация об эластичности спроса по каждому виду производимой продукции и учет динамики и неопределенности спроса. Для естественно-монопольных производителей модификации цен указанного типа могут быть положены в основу формирования цен доступа. На данном этапе необходимо выработать систему регулирующих мер в области ценообразования и заключения контрактов, обеспечивающих конкурентную среду как условие эффективной деятельности субъектов в отраслях естественной монополии.

Последним принципом, на котором основана методология реформирования естественных монополий, является использование конкуренции, существующей на определенных сегментах отраслевого

многопродуктового рынка как средства повышения эффективности деятельности предприятий естественной монополии. В этом случае необходимо исследовать границы естественно-монопольного и конкурентного рынков, используя современную типологию рыночных структур, а также условия создания конкурентной среды, совместимой с естественной монополией. Это потребует анализа соответствия требований моделей рыночной среды сложившимся в российской экономике институциональным условиям. Если такого соответствия нет, то следует предложить регулирующие меры с учетом специфики выбранного типа конкуренции, которые должно предпринять государство.

Таким образом, логика поиска оптимальной конкурентной среды, позволяющей государственным предприятиям выступать как субъектам предпринимательства, и в то же время совместимой с естественной монополией, осуществляемой с учетом достижений современной экономической теории, является методологической основой при выборе стратегии реформирования естественных монополий России. Безусловно, применение теоретических разработок западной экономической мысли к российским условиям не позволит получить точные рекомендации в виде конкретных количественных данных и оптимальных соотношений. Но использование современных подходов для выработки эффективных управленческих решений позволит определить границы, в рамках которых должна идти реформа, оценить основные параметры, на достижение которых она направлена.

Литература

1. *Baumol W.J., Panzar J.C., Willig R.D.* Contestable Markets and the Theory of Industry Structure. N.Y., 1982; *Sharkey W.* The Theory of Natural Monopoly. Cambridge, 1982; *Laf-font J.-J., Tirole J.* A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. Cambridge, 1993.
2. *Ramsey F.R.* A Contribution to the Theory of Taxation. The Economic Journal. 1927, V. 37, Issue 145; *Boiteux M.* On the Management of Public Monopolies Subject to Budgetary Constraints. Journal of Economic Theory. 1971, V. 3.

Ростовский государственный экономический университет «РИНХ»

25 февраля 2007 г.

© 2007 г. А.М. Карданов

НЕКОТОРЫЕ ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ С ПОМОЩЬЮ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ОКАЗАНИЯ ПЛАТНЫХ МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ

Вопрос о непосредственной оплате услуг учреждений здравоохранения – один из наиболее спорных вопросов в современном здравоохранении. Как известно, здравоохранение не может быть самостоятельным коммерческим элементом рыночного механизма. Связано это в первую очередь с тем, что услуги здравоохранения необходимы каждому пациенту более чем любой обычный товар или услуга, и должны оказываться независимо от его способности оплачивать их. При этом возникает вопрос об оплате оказываемых услуг. По сути, все системы финансирования здравоохранения и призваны решать проблему оплаты услуг при отсутствии непосредственных платежей, что вызывает разрыв во времени оказания услуги и получения оплаты, а также соответствия расходов на оказание услуг и получаемого финансирования. При таком разрыве возникает проблема и с мотивацией персонала.

Введение непосредственной оплаты медицинских услуг – давно известная и вполне работоспособная практика стран с развитой рыночной экономикой. При этом наличие такого рода оплаты не вступает в противоречие с существующими системами бесплатной медицинской помощи, так как понятие медицинской услуги включает в себя множество видов услуг, оказание которых не влияет непосредственно на самочувствие пациента, но может предоставить ему дополнительный комфорт или удобства. Кроме того, существуют специализированные направления медицинской деятельности (как, например, пластическая хирургия), в которых преобладает не оказание медицинской помощи как средства, спасающего от физических страданий, а предоставляются различные медицинские услуги, не необходимые с медицинской точки зрения, но представляющие интерес для многих людей, способных обеспечить платежеспособный спрос. Таким образом, можно говорить о том, что вопрос о возможности и необходимости платных услуг в здравоохранении – это, в первую очередь, вопрос меры. Не вызывает споров необходимость и возможность оказания платных услуг, но какие именно услуги должны оказываться бесплатно, а за какие потребитель должен платить – в этом вопросе необходима большая точность.

Так, во многих странах мира, современное здравоохранение которых складывалось в процессе перехода от полностью платной медицины к системе страхового здравоохранения, долгое время бесплатно оказывались только самые необходимые услуги, перечень которых мог быть определен, а все остальное оплачивалось. Естественно, такой подход к охране здоровья населения мог существовать только при определении социальной сферы в целом и здравоохранения в частности, как бесполезного производственного придатка сферы материального производства. С переходом к определению социальной сферы как одной из наиболее важных составляющих экономического механизма страны, начал меняться и

подход к возможности и необходимости оказания платных услуг в здравоохранении.

В России на сегодняшний день также существуют определенные законодательные гарантии обеспечения населения страны бесплатной медицинской помощью. Основой системы бесплатного оказания услуг является Программа государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью. Она, призвана определить и гарантировать населению определенный уровень бесплатного обслуживания, при этом все остальные услуги могут оказываться за плату. Нам представляется, что такой подход к определению границ оказания платных услуг не совсем логичен. По данной программе подразумевается, что спектр бесплатных услуг ограничен изначально, а все, что не входит в него, может оплачиваться пациентом. Такой подход допускает возможность неоправданного роста количества и качества оплачиваемых услуг, тогда как уровень бесплатного обслуживания ограничен изначально. На мой взгляд, логичнее было бы определить не только уровень гарантированной медицинской помощи населению, но виды и направления медицинских услуг, которые могут оказываться на платной основе.

Особую остроту вопрос о необходимости введения платного здравоохранения приобретает в России. Предоставление медицинскими учреждениями платных услуг населению является одним из наиболее перспективных методов роста финансирования здравоохранения. В условиях явно недостаточного финансирования здравоохранения рост количества и качества платных медицинских услуг предоставляет возможность развития материально-технической базы учреждений здравоохранения, повышения уровня оплаты труда персонала, роста квалификации работников. Но при этом приоритет должен отдаваться не росту количества платных услуг, а возможности предоставления медицинской помощи всем гражданам РФ, т.е. платные медицинские услуги – не самоцель, а возможность зарабатывать медучреждениями деньги для развития здравоохранения и оказания медицинской помощи населению.

На сегодняшний день в развитии платного сектора медицинских услуг наблюдается постоянный рост. Так, например, за 2005 г. по сравнению с предыдущим 2004 г. в целом по России объем оказываемых населению платных услуг вырос в 1,45 раза. Это составляет почти 12% всех средств здравоохранения, или около трети средств, получаемых по программе обязательного медицинского страхования, т.е. нельзя говорить о том, что сектор платных услуг в РФ на сегодняшний день не существует или не развивается. Но при этом направленность развития платных услуг, качество и условия оказания их не соответствуют современным требованиям к охране здоровья населения. Так, по проведенным Минздравом России проверкам выяснилось, что количество нарушений при предоставлении населению медицинских услуг растет непропорционально росту объема оказываемых услуг. В 2005 г. по сравнению с 2004 г. их количество выросло в 1,2 раза по данным официальной статистики. Более чем в половине заключенных договоров не предусматривалась ответственность исполнителя в соответствии с законодательством. Часто встречаются случаи навязывания пациентам дополнительных услуг, что, естественно, повышает стоимость обслуживания, а также непосредственная увязка вопроса об оказании платных услуг с необходимостью дополнительного медицинского страхования.

Однако наиболее опасной тенденцией является постепенная замена бесплатных услуг, оказываемых по системе обязательного медицинского страхования, на соответствующие платные услуги. Основной причиной такого процесса, безусловно, является отсутствие четкого разделения услуг, оказываемых в платном порядке. Единственным документом, ограничивающим уровень платных услуг населению, является Программа государственных гарантий обеспечения граждан РФ медицинской помощью, по которой бесплатно предоставляются:

- скорая медицинская помощь при состояниях, угрожающих жизни или здоровью гражданина или окружающих его лиц, вызванных внезапными заболеваниями, обострениями хронических заболеваний, несчастными случаями, травмами и отравлениями, осложнениями беременности и при родах;
- амбулаторно-поликлиническая помощь, включая проведение мероприятий по профилактике и диспансерному наблюдению, диагностике и лечению заболеваний, как в поликлинике, так и на дому;
- стационарная помощь при острых заболеваниях и обострениях хронических болезней, отравлениях и травмах, требующих интенсивного лечения, при плановой госпитализации для проведения лечения и реабилитации, требующих стационарного режима, при патологии беременности, родах и абортах.

Естественно, при таком расплывчатом определении сферы гарантированной бесплатной медицинской помощи, не предусматривающем достаточно четких и конкретных условий, при которых гарантируется медицинская помощь населению, «перевод» услуг из бесплатной в платную сферу просто неизбежен. При отсутствии стабильного финансирования руководители учреждений здравоохранения просто вынуждены искать дополнительные источники финансирования, и первым шагом обычно является не введение новых услуг, дополнительного объема обслуживания, который можно было бы сделать платным, а введение оплаты за уже имеющиеся и оказываемые услуги, причем часто за такие услуги, отказ от которых невозможен для пациента. Так, например, достаточно распространена практика платных диагностических обследований, при этом не учитывается тот факт, что без соответствующей диагностики невозможно квалифицированное лечение заболеваний, т.е. практически нарушаются права населения на бесплатное лечение.

При этом не существует никакого стимулирования руководителей медицинских учреждений к росту количества и качества оказываемых услуг, что позволило бы некоторые из них сделать платными. Это позволило бы увеличить финансовые поступления за счет действительно большего объема услуг, не ущемляя

при этом права населения. Кроме того, такого рода услуги, являясь услугами более высокого качества, могли бы привлечь внимание более обеспеченных слоев населения, а это позволило бы государственным учреждениям в некоторой степени конкурировать с частными клиниками, тогда как на сегодняшний день такая конкуренция практически отсутствует. При этом предоставление дополнительных платных услуг более высокого качества стало бы более выгодным для учреждений здравоохранения еще и потому, что в этом случае стало бы возможным получение относительно более высоких норм прибыли, так как платные услуги, как и любой товар высокого качества (а в случае с платными услугами здравоохранения их можно расценивать как обычный товар, а не как специфическую услугу) обладают более высокой прибыльностью.

Таким образом, можно говорить о том, что для введения единой системы оказания платных медицинских услуг населению России требуется:

1. Четкое определение места, роли и границ платных услуг в современном здравоохранении. В частности, серьезным недостатком на сегодняшний день является отсутствие регламентированного перечня услуг, которые могут предоставляться как платные. При крайней необходимости четкого определения необходимого уровня бесплатных услуг отсутствует даже четко сформулированная концепция разграничения платных и бесплатных услуг здравоохранения, а существующая Программа дает лишь общее определение гарантий медицинской помощи.

2. Разработка единого для России механизма оказания платных услуг, вплоть до документального оформления заработанных сумм. Так, по данным того же исследования Минздрава РФ, в 62,3% учреждений здравоохранения при заключении договора об оказании платных услуг в нем отсутствует элементарная калькуляция цен, почти в 70% договоров не предусмотрена возможность контроля над качеством оказываемых услуг, в 11,6% договоров отсутствует сам перечень оказываемых услуг, в 12,6% отсутствуют цены, а в 14,7% отсутствует какая-либо информация о стоимости услуг. В 16% учреждений не выдавались документы об оплате оказанных услуг, а в подавляющем большинстве случаев выдаваемые документы не являются документами строгой отчетности.

3. Фактором, обуславливающим такое количество нарушений, безусловно, является низкий уровень экономической грамотности руководителей учреждений здравоохранения. При этом следует отметить и отсутствие единого установленного механизма проведения расчетов по платным услугам населению, соответственно нет и механизма контроля качества оказываемых услуг. Под контролем качества в данном случае следует понимать оценку и определение того, является ли данная услуга действительно услугой более высокого качества, чем оказываемые бесплатно по системе ОМС услуги. Кроме того, соответствующий административный контроль, о необходимости усиления которого мы уже говорили, затруднил бы и простой перевод тех или иных услуг из неоплачиваемой в оплачиваемую сферу.

4. Соответствующая мотивация руководителей и работников учреждений здравоохранения к развитию системы оказания платных услуг населению. На сегодняшний день не существует материальной заинтересованности персонала учреждений здравоохранения в развитии системы платных услуг, причем, в первую очередь, из-за несовершенства механизма стимулирования персонала. Естественно, практически в каждом учреждении здравоохранения существуют так называемые хозрасчетные отделения. Однако работа их организована таким образом, что связь деятельности персонала с получаемой заработной платой либо неясна, либо не представляется персоналу достаточно справедливой. Обычно заработная плата персонала, оказывающего платные услуги населению, составляет не более 10% от стоимости оказываемых медицинских услуг. Естественно, такое распределение, особенно при отсутствии четкого понимания методики расчета стоимости медицинской услуги, точнее при отсутствии единой методики расчетов, не стимулирует персонал к внедрению платной медицины. Но при этом существует постоянный спрос на услуги более высокого качества, чем оказываемые в обычном порядке, практически не удовлетворяемый системой здравоохранения, особенно вдали от крупных медицинских центров и больших городов. Наличие спроса вызывает и соответствующее предложение медицинских услуг, так называемый «теневой» рынок медицинских услуг. Размер этого рынка настолько велик, что сопоставим с государственными расходами на здравоохранение. Так, в 2004 г. бюджетное финансирование здравоохранения РФ составило 2,8% от размера валового национального продукта. В том же году размер сумм, заплаченных пациентами «в руки» лечащему персоналу составлял около 0,43% ВВП. Естественно, такого рода «рыночные» отношения совершенно недопустимы. Но уничтожить их можно, только предложив достаточно выгодную и для персонала, и для пациентов, и для системы здравоохранения методику оказания платных услуг населению.

5. Серьезным препятствием на пути развития систем оказания платных услуг населению является отсутствие достаточной информации о необходимости ведения новых методов финансирования и самих современных методиках финансирования здравоохранения, а часто и низкий уровень экономической грамотности персонала учреждений здравоохранения и руководителей этих учреждений. Так, большинство лечащего персонала не имеет представления даже о действующей в регионе системе финансирования здравоохранения (по регионам России процент знающих это врачей колеблется от 20,3% в Новгородской области до 44,1% в Тульской области). Опрос руководителей учреждений здравоохранения выявил, что из них не более половины знакомы с действующей системой финансирования здравоохранения.

6. Такой результат говорит о необходимости глубокой подготовки не только руководителей учреждений, но и всего медицинского персонала по современным экономическим проблемам здравоохранения и необходимости реструктуризации медицинской помощи.

Таким образом, проблема развития системы платных медицинских услуг населению представляет сложный комплекс взаимосвязанных проблем. При этом система платных услуг является важным источником финансирования здравоохранения, и без его развития вряд ли можно говорить о построении современного здравоохранения в России.

В первую очередь необходимо четкое разделение медицинских услуг, на бесплатные по определению и услуги, которые должны оказываться за плату. Такого рода разработки ведутся достаточно давно и уже введен единый общероссийский перечень платных услуг. Однако приведенный перечень вряд ли может считаться хотя бы реальным прототипом, так как он не отражает всех возможных медицинских услуг, и весьма схематичен. При этом некоторые его разделы достаточно спорные. Так, например, диагностика и лечение с использованием медицинской техники, купленной на средства предприятия, предполагается как одна из платных услуг. Но в условиях современной рыночной экономики самостоятельность учреждения здравоохранения становится нормальной практикой. Любое медучреждение действует самостоятельно, покупает оборудование и материалы, нанимает персонал, и, в принципе, даже не оказывает бесплатной медицинской помощи – расходы по обеспечению минимального уровня медицинского обслуживания населения компенсируются государственным финансированием. Таким образом, получается, что использование любого медицинского оборудования становится платной услугой, что, безусловно, недопустимо. Однако такого рода нестыковки могут быть устранены при отработке стандартов.

Следующим условием, необходимым для полномасштабного введения механизма платных услуг в здравоохранении является введение единой стандартизированной методики стоимости медицинской услуги, а также определение возможных механизмов стимулирования деятельности персонала и руководящих работников учреждений. Первые методики расчета стоимости медицинской помощи относятся к 60-м гг. Согласно им затраты учитывались по большинству статей на основе фактических расходов, осуществлявшихся по действовавшим в то время нормативам, и рассчитывались на 1 койко-день в стационаре и 1 посещение (по видам) в поликлинику.

Потребность же в создании универсальной по своему назначению новой методики возникла в связи с началом реформирования здравоохранения и переходом медицинских учреждений на работу в условиях нового хозяйственного механизма в конце 80-х гг. Разработка принципиально новой по сути методологии была необходима для замены действовавшего принципа финансирования по смете расходов на оплату медицинской помощи по конечному результату – за пролеченного больного или оказанную услугу, для определения расходов будущих периодов на основании прошлых данных.

С введением ОМС острота проблемы финансирования ЛПУ несколько уменьшилась, однако полностью не была решена. Среди причин можно указать и применение в практике множества различных методических подходов при расчетах стоимости медицинских услуг и различий в способах их оплаты. На сегодняшний день в большинстве случаев расчеты стоимости по-прежнему основываются на фактически произведенных затратах. При этом во многих случаях учитываются не все, а только отдельные виды расходов. Отсутствие стандартизации при расчете цен на медицинские услуги вызывает множество проблем, среди которых и взаимоотношения между регионами по поводу оплаты оказанной медицинской помощи, и взаимоотношения ЛПУ с бюджетами разных уровней и фондами ОМС. Естественно, широкомасштабное введение системы платных услуг не может проводиться без стандартизации методики расчета стоимости отдельно взятой услуги. Только на основе единого механизма ценообразования возможно введение единого комплекса платных услуг.

Сегодня существует система расчета стоимости отдельной услуги, «Инструкция по расчету стоимости медицинских услуг», разработанная после определения необходимости перехода к системе медицинского страхования и определения необходимости привлечения новых источников финансирования и, в частности, платных услуг населению. Но уже во втором разделе этой инструкции указывается, что: «Расчет стоимости услуг следует производить на основе фактических расходов учреждения (без расходов будущего периода) независимо от источника финансирования с учетом кредиторской задолженности и с корректировкой их на индексы цен или в соответствии с курсом рубля по отношению к свободно конвертируемой валюте. Это позволяет обеспечить ресурсами лечебно-диагностический процесс в соответствии со сложившимися технологическими схемами и уровнем общественно-необходимых затрат». Т.е. расчет стоимости услуги осуществляется по тому же принципу, что и со времен господства бюджетного здравоохранения – на основании затрат прошлого периода. Возможность индексирования в соответствии с уровнем инфляции или курсом свободно конвертируемой валюты, как показывает практика, не всегда эффективно нейтрализует действие инфляции.

Однако для введения системы платных медицинских услуг необходимо не отсутствие затратного механизма расчетов, а точность, детальность при определении цены на услуги, а также единообразие метода расчетов на всей территории РФ. И этим требованиям предложенная методика расчета удовлетворяет.

Механизм расчета стоимости отдельной услуги основан на детальной классификации издержек учреждения. Для расчета стоимости медицинской услуги структурные подразделения медицинского учреждения делятся на основные и вспомогательные, оказываемые услуги – на простые, сложные и комплексные, а расходы учреждения – на прямые и косвенные. В общем виде расчет стоимости медицинской услуги (С) осуществляется по формуле:

$$C = C_p + C_k = Z_t + I_z + M + I + O + П,$$

Здесь: Сп – прямые расходы; Ск – косвенные расходы; Зт – расходы на оплату труда; Нз – начисления на оплату труда; М – расходы на медикаменты, перевязочные средства и пр.; И – износ мягкого инвентаря; О – износ оборудования; П – прочие расходы.

При этом следует отметить, что сам механизм расчета отдельных видов расходов часто принципиально не отличается от хорошо известного механизма расчета по смете расходов. Различие между ними часто состоит только в предусмотренной возможности индексирования расходов в соответствии с инфляцией, но такая индексация фактически проводилась и при использовании сметы. Но следует ли считать это недостатком? На мой взгляд, нет. Данная методика расчета сохранила все достоинства сметного механизма финансирования: детальность, точность расчетов, при этом, классифицировав их в соответствии с современными требованиями, и представила единый, точный, детальный механизм расчета стоимости оказываемых услуг. Его единственным недостатком можно считать унаследованную от сметы возможность роста расходов. Однако этот недостаток может исправляться с помощью дополнительного стимулирования персонала, но сам механизм расчета стоимости услуги, на мой взгляд, вполне соответствует предъявляемым требованиям.

Итак, основными препятствиями на пути внедрения современных систем оказания платных услуг населению оказываются: недостаточная квалификация персонала учреждений здравоохранения, неподготовленность руководителей этих учреждений к работе в условиях рыночной экономики, а часто и просто экономическая безграмотность. Однако вряд ли будет верным удовлетвориться только этим объяснением. Инициатива руководителей учреждений здравоохранения связана с существующими ограничениями в деятельности каждого отдельного учреждения здравоохранения. Ведь в странах с развитой рыночной экономикой учреждение здравоохранения имеет практически полную экономическую независимость, действует как самостоятельный субъект рыночной экономики и, как правило, получает прибыль от своей деятельности, хотя это и не основная его задача.

В РФ также провозглашается принцип экономической самостоятельности учреждений здравоохранения. Однако при этом реально любое лечебно-профилактическое учреждение до сих пор, как и во время СССР, является частью отрасли и не имеет реальной возможности корректировать основные показатели деятельности. Так, например, руководитель поликлиники не вправе самостоятельно изменять штатное расписание учреждения, так как при этом нарушатся установленные нормативы, определяющие количество населения на одного врача-специалиста. Для открытия нового отделения, способного работать по современной методике, с меньшими затратами и при этом более высоким качеством услуг, крайне перспективного в качестве одного из способов предоставления платных услуг населению, например дневного стационара, необходимо доказывать необходимость его открытия вышестоящим органам здравоохранения. Т.е. инициатива по внедрению новых методов обслуживания населения скрывается слишком высокой регламентацией экономической деятельности учреждения. При этом наблюдается явно недостаточный контроль над качеством оказываемых медучреждением услуг, и не совсем верным будет говорить, что падение качества медицинского обслуживания населения связано только с недостаточным финансированием здравоохранения РФ.

Исходя из вышеизложенного, можно говорить о том, что развитие системы платных услуг населению связано со стимулированием самостоятельной экономической деятельности учреждений здравоохранения. Для этого необходимо реальное предоставление им возможности ведения самостоятельной экономической деятельности при постоянном административном контроле над медицинскими результатами деятельности предприятий. На сегодняшнем этапе, имея в виду отраслевые органы управления, необходимо усилить не экономические, а административные методы управления в соответствии с изменяющимися функциями управления. При этом медицинское учреждение, становящееся экономически самостоятельным субъектом рыночных отношений должно самостоятельно решать значительную часть проблем, связанных с материально-техническим обеспечением, качеством и количеством персонала. Но при этом самостоятельность не означает анархию. Каждое медучреждение в соответствии со спецификой должно предоставлять определенный набор услуг, соответствующий определенным качественным показателям, и тут на первый план выходит административный контроль над его деятельностью. Но при этом результаты должны достигаться с минимальными затратами, наиболее рациональным способом, здесь необходим экономический контроль над его деятельностью. Однако следует помнить, что предоставление учреждениям здравоохранения экономической самостоятельности, особенно в сфере оказания платных услуг, предполагает и рост ответственности, особенно личной, за результаты деятельности учреждения.

Обобщая рассмотренные положения, можно говорить о том, что проблема развития системы платных медицинских услуг не может рассматриваться отдельно от необходимости изменения методов деятельности всего здравоохранения страны в целом. На сегодняшний день основной причиной имеющихся недостатков при оказании платных услуг населению является несовершенство структуры учреждений здравоохранения, а также нелогичное распределение полномочий как между медучреждениями и руководящими органами здравоохранения, так и внутри отдельного учреждения. При условии устранения этих противоречий возможно реальное развитие сектора платных услуг населению.

КОНКУРЕНЦИЯ И КОНКУРС КАК ИНДИКАТОРЫ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Важной особенностью трансформационного процесса в современной российской действительности является формирование конкурентной среды на макро, мезо- и микроуровне во многих сферах жизнедеятельности людей. Позиция государства в этом направлении четко определена. Речь идет о том, что «прямая обязанность государства – создать условия для развития экономических свобод, задавать стратегические ориентации, предоставлять населению качественные публичные услуги и эффективно управлять государственной собственностью» [1]. При этом подчеркивается, что: «Только в свободном обществе каждый трудоспособный гражданин имеет право на равных участвовать в конкурентной борьбе и свободно выбирать себе партнеров. А соответственно этому и зарабатывать» [2]. Государство ориентируется в ходе рыночных преобразований на реализацию принципа необходимого разнообразия и сочетания разных видов, ветвей, форм власти, принципа сочетания централизации и децентрализации власти, принцип демократизации, принцип либерализации, принцип эффективности власти, принцип ограниченности пребывания во власти. Однако необходимо еще ослабить в органах власти и управления функциональность принципа максимизации власти при минимизации ответственности.

Между тем следует отметить, что конкурентная среда в российском обществе формируется в сложных, противоречивых, неопределенных и разнополярных экономических интересах. С одной стороны, к типичным последствиям рыночных преобразований специалисты относят невиданный для мирного времени спад производства, когда объем ВВП и промышленность сократились более чем на 50%; обнищание – более 70% населения страны, резкую дифференциацию доходов, где разница в уровне доходов между богатыми и бедными гражданами достигает в несколько десятков раз (богатые россияне, составляющие около 1,5%, имеют доход от 30 тыс. долларов в месяц на семью из 4 человек до 10-25 тыс. долларов; средний класс – 25,0% населения доход составляет 5-2,5 тыс. долларов; 70% - бедного населения получает доходы от 450 долларов до 150 и ниже [3, с. 36]), утечку мозгов и капиталов за границу, изменение профиля региона, приводящее к необходимости массовой переквалификации кадров, рост детской беспризорности и снижение численности рождаемости, появление трудоизбыточных регионов; нарастание темпов банкротства неконкурентоспособных предприятий, передел собственности и т.д., а с другой, постепенно создаются институты рыночной экономики. Последнее предполагает рынок товаров и услуг, предприятия оптовой и розничной торговли, сервисные службы, информационные фирмы; рынок капитала – кредитный рынок, рынок ценных бумаг; товарные биржи, посреднические компании, ярмарки и аукционы; рынок жилья – жилье частное или арендуемое; рынок рабочей силы и т.д. Предприятия привыкают нести полную ответственность за свои решения риски.

Следует также обратить внимание на факт эволюционного развития у населения рыночной психологии. Но повседневная практика показывает, что в сознании людей психологическое восприятие рыночных отношений нередко происходит в деформированной форме. К искаженным рыночным стереотипам относятся такие: «в мире все продается и покупается за деньги»; «любые действия человека направлены на получение собственной выгоды»; «суть рынка отражена в формуле "ты мне, я тебе"»; «главное в жизни купить подешевле, а продать подороже»; «несправедливость для одних есть справедливость для другого»; «конкуренция – это всегда подавление одного индивида другим»; «если жизнь не складывается, то виновато правительство» и т.д. [4, с. 354-529]. Надо отметить, что укоренение в сознании населения таких стереотипов и организация своей деятельности в этом направлении есть прямой путь становления и углубления спекулятивно-криминального капитализма в нашей экономической системе. Формирование эффективной рыночной среды – это воспроизводство и культивирование в сознании российского населения ценностных установок на добросовестную конкуренцию, конкурентоспособность экономического человека, организации, государства, максимизацию социально-экономической прибыли, повышение качества предоставления услуг гражданам и др.

Цель данной работы заключается в определении некоторых позитивных параметров конкурентной среды и роли в ней институциональных основ конкурса. В этом суть гуманистического подхода в решении проблемы взаимосвязи феноменов «конкуренция» и «конкурс», позитивного восприятия человеком рынка, рыночных отношений и максимизации выгоды. Сегодня становится понятным, что при абсолютизации рыночной свободы на словах и на деле, мы получаем необузданность рыночного произвола, рыночной вседозволенности, хаоса. Этим наносится экономический, идеологический, моральный ущерб агентам рыночной экономики, подрывается вера в результативность принципа свободы экономических действий субъектов рынка. Мы понимаем свободу действий допустимой лишь в той мере, в которой – это не лишает свободу действий другого человека. В рамках указанного подхода необходимо указать, что рыночная свобода выбора видов, форм, способов, приемов конкуренции не может сегодня не ограничиваться общественно допустимыми пределами. Это необходимо для того, чтобы рыночная свобода, конкуренция не могли вылиться в повсеместную анархию, хаос, отбор экономических субъектов, экономический терроризм с далеко идущими социально-политическими последствиями.

Конкуренция – это не универсальная среда, но она должна стать стимульно побуждающим механизмом в условиях трансформации планово-экономической системы в рыночную (смешанную). В этой связи трудно

не согласиться со стратегическим тезисом о том, что «высокая конкурентоспособность страны должна стать важной целью». Этот тезис «несет в себе высокий стимулирующий потенциал, а также актуален как на перспективу, так частично и на данный момент времени, как активизирующий деятельность субъектов управления факт» [5]. Известно, что классический политэконом, шотландский экономист и философ Адам Смит (1723-1790 гг.) называл конкуренцию «невидимой рукой», ибо она заставляет продавцов устанавливать цены на товары в соответствии с уровнем спроса на них. И здесь могут быть разные формы конкуренции. Конкуренция как борьба – это столкновение, соперничество, опережение с нанесением ущерба противостоящей стороне. В такой ситуации ослабляется позиция конкурента, осуществляется вытеснение его из конкурентного поля. Успех и победа одного достигается за счет поражения другого из участников конкурентной борьбы. Поражение может приобретать крайние формы в виде физического уничтожения. Немецкий мыслитель М. Вебер (1864–1920 гг.), исследуя капиталистическую общественную систему своего времени, подчеркивал, что безудержная алчность в делах наживы ни в какой мере не тождественна капитализму и еще менее его «духу». Он также отмечал, что общество формируется в одинаковой степени в ходе борьбы и согласия. Борьба основополагающая социальная связь. Социальная связь борьбы обусловлена желанием каждого из действующих лиц навязывать свою волю, несмотря на сопротивление другого, когда борьба не предполагает применение физического воздействия, то мы именуем ее конкуренцией, когда она затрагивает само существование индивидов, ее называют отбором» [6, с. 547]. Естественно, что при распространении в экономической среде отбора невозможно будет на внутриотраслевом уровне создать эффективное производство конкурентоспособности товаров, формирование конкурентоспособных оптимальных структур, на межотраслевом уровне создать кластеры, формирующие конкурентоспособные направления развития национальной экономики, а на международном уровне сохранить национальные конкурентные преимущества, национальные интересы. Российский бизнесмен в строительной отрасли Анжела Каримова на вопрос: «Как нужно бороться с конкурентами?» ответила, что: «С ними бороться не нужно». У нас почему-то понимают конкуренцию как борьбу людей, а не продуктов. На мой взгляд, это не правильно» [7, с. 30]. Действительно, конкуренция – это выбор лучшее среди многих товаров и услуг. Поэтому конкуренция как борьба со стратегией «Выигрыш-Проигрыш» должен иметь компенсаторские возможности, т.е. нахождение экономических ниш, предоставление лучших условий кредитования, участие в страховом рынке и т.д.

Конкуренция как состязательность предполагает достижение первенства, доминирование без ущемления взаимных возможностей. Успех в состязательности достигается за счет более полного раскрытия своего потенциала, использования новаций и зарекомендовавших себя уже технологических технологий. Таким образом, важными параметрами совершенной, добросовестной, ценовой, неценовой и других видов конкуренции остаются конкурентное преимущество, честность, достижение более высокого качества товаров и услуг, снижение цен на товары, развитие рекламы, проявление системной ответственности, соблюдение «правил игры» и т.д.

Системная ответственность – это предоставление взаимоотчетности органов власти и управления, конкурирующих организаций, населения регионов за свои действия и бездействия, распространения недобросовестной, хищнической, нечестной конкуренции. Недобросовестная конкурентная среда продуцирует уклонение от узаконенных правил и норм конкурентной борьбы, дискредитирует в лице покупателей конкурентов, использует ложные рекламы, прибегает к эксплуатации административного ресурса и т.д. Следует отметить, что 26.10.06 г. вступил в силу новый закон «О защите конкуренции» 135-ФЗ. Согласно этого закона, конкурентная борьба и состязательность на рынках должна вестись по правилам, в границах нормативно-правового поля. В этом документе обращается внимание на уточнение таких необходимых для настоящего времени параметров конкурентной среды как «согласованные действия», «доминирующее положение компаний на рынке», «государственная помощь», «недобросовестная конкуренция» и др.

Вышеизложенное дает основание утверждать, что актуализируется проблема поиска и развития не только правовых факторов на уровне государства, позволяющих совершенствовать конкурентную стратегию с учетом продажного и послепродажного сервиса, имиджа производителя, количества конкурирующих субъектов, ситуации на рынке, колебаний спроса и т.д. И здесь, как нам представляется, играет немаловажную роль развитие институциональных основ конкурсных взаимоотношений, адаптирующих человека экономического какого-либо хозяйственного субъекта к частной конкуренции.

В современном экономическом словаре понятие «конкурс» определяется как отбор ограниченного количества участников из общего числа претендующих на заключение договора, получение заказа, приобретение товара, приватизацию имущественных ценностей, занятие должности [8, с. 189]. Сегодня черты современных рыночных отношений отражаются в возрастающей роли конкуренции на государственных контракты, где конкурсам отводится важное место. Эффективный конкурс, естественно, базируется на адекватной институциональной основе.

Понятие «институциональные основы» по содержанию емкое и многогранное. Составляющими этих основ является институциональная политика, которую проводит государство по формированию новых, устранению старых экономических институтов в ходе экономических преобразования (реформ), а также институциональные факторы, связанные с управлением отдельных сфер, областей экономических отношений. Речь может идти о факторах по преобразованию, например, института собственности,

финансового института и т.д. В специальной литературе употребляется такое словосочетание как институциональная среда, предполагающая систему экономических соглашений (норм) частного и общественного сектора рыночной экономики. В целом институциональные основы обозначают закрепление практики или различных сфер экономических, управленческих и других отношений в виде законов, принципов социально-экономических норм, принятого порядка с целью достижения упорядоченности, стабильности и дальнейшего развития этих отношений. Институциональные основы выступают важными регуляторами процессов взаимодействия людей, экономических организаций.

Институциональные основы конкурса представляют собой издание государственных стандартов и постановлений, формирования конкурсной документации, разработку критериев оценок, заявок на участие в конкурсе, разработку правил и обязанностей победителей конкурсов, порядок заключения контрактов по результатам проведения конкурса, описание процедур открытых и закрытых конкурсов, разработку инструкций участникам конкурса и др. Это говорит о том, что институционализация конкурсных взаимоотношений представляет собой сложную систему, в которой можно определить относительно самостоятельные подсистемы, обуславливающие целостность и функциональность этой связи. Так, например, инструкция участника конкурса представляет собой документ, в котором прописываются общие положения по проведению конкурса, определяется порядок подготовки и подачи конкурсных заявок, описываются действия заказчиков в процессе конкурса. В конкурсной документации отражается информация по извещению о проведении конкурса, об инструкции поставщикам и о картах конкурсных заявок, о технических требованиях к продукции, основных и специальных условиях контракта.

Технология определения победителя – также сложный процесс и включает в себя последовательно сменяющие друг друга этапы. *Первый этап* представляет собой рассмотрение заявок на участие в конкурсе. Здесь предусматривается анализ заявок на соответствие их требованиям, установленной конкурсной документации. На этом этапе осуществляется подписание протоколов на заявки по участию в конкурсе и размещение их на официальном сайте. Также принимаются решения и об отказе в допуске участия в конкурсе или о признании конкурса несостоявшимся. Последнее означает возврат внесенных в качестве обеспечения заявки на участие в конкурсе денежных средств, если это устанавливается требованиями обеспечения заявки.

Второй этап проведения открытого конкурса устанавливает порядок оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе. Надо подчеркнуть, что победителем конкурса будет признаваться тот участник, который предложит лучшее условие исполнения контракта и заявки на участие в конкурсе. В течение трех дней подписания протокола оценки и сопоставления заявок победителю конкурса передается один его экземпляр и проект контракта, от заключения которого победитель не вправе отказаться. Для данного этапа большое значение отводится критериям оценки заявок на участие в конкурсном взаимодействии. Критерии оценок по количеству и содержанию многообразны. Это могут быть функциональные параметры, т.е. потребительские свойства, качественные характеристики товара, трудовых операций, услуг, а также расходы на эксплуатацию товара, технологическое обслуживание товара, сроки их поставки, оказания услуги или выполнения работы, квалификация участника конкурса.

Вышеизложенное указывает на то, что смысловая нагрузка понятия «конкурс» может выглядеть следующим образом: конкурс – это способ выполнения поставщиком (исполнителем) товаров (работ, услуг) для государственных нужд, обеспечивающий лучшие условия исполнения государственного контракта [9]. Другими словами, конкурс является торгом, победителям которого предложены лучшие условия исполнения государственного контракта на участие в конкурсе, которому присвоен первый номер. В ходе организации проведения конкурса значительная роль отводится не только объективным параметрам, но и субъективным факторам. Последнее означает, что конкурсная комиссия в составе не менее пяти человек должна функционировать эффективно. Конкурсная комиссия занимается регистрацией участников конкурса, осуществляет рассмотрение, оценку и сопоставление конкурсных заявок, ведет протоколы вскрытия конвертов и т.д. Действия конкурсной комиссии обуславливаются совокупностью принципов, предотвращающих недобросовестную конкуренцию на государственный заказ, полученный хозяйственным субъектом в ходе конкурса.

Речь идет о принципе *демократизма*, который означает возможность участия в конкурсе любого юридического лица независимо от организационно-правовых форм, форм собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любого физического лица, в том числе и индивидуального предпринимателя. Конечно, некоторые ограничения предусматриваются федеральными законами. Далее, принцип *законности* предполагает строгое соблюдение нормативно-правовых основ в конкурсном взаимодействии. Нарушение установленных законом требований о конкурсе, как со стороны организаторов, так и со стороны участников конкурса, приводит к реализации разных видов ответственности (административная, гражданско-правовая, дисциплинарная, материальная, уголовная). Таким образом, ответственность предполагает обязанность участвующих в конкурсе нести наказание, претерпевать санкции, предусмотренные правовыми актами. Следующий базовый принцип конкурса – это принцип *гласности*. Результаты конкурса оглашаются конкурсной комиссией, публикуются в газете «Торги и конкурсы». Функциональность принципа гласности проявляется также в том, что действия или бездействия участвующих в конкурсе могут быть обжалованы в суде в порядке установленном действующим законодательством Российской Федерации. В данном контексте следует отметить, что различают открытые

и закрытые типы конкурсов. Такие параметры как отсутствие извещения о проведении конкурса в средствах массовой информации; технически сложные товары, работы и услуги, производящиеся в ограниченном количестве; нужды обороны – являются предметом закрытого конкурса.

В целом следует сделать вывод о том, что конкуренция и конкурс являются важными индикаторами развития рыночных отношений с элементами регуляции институционального характера. Это дает возможность развивать кумулятивный опыт формирования добросовестной, совершенной конкуренции, умножать различные формы состязательности и партнерства на соответствие выполнения принципов, требований, правил, обязанностей, ограничений установленных государством, расширять качественные зоны обслуживания граждан в регионах, формировать экономического человека, реализующего свой опыт, знания, способности, пользующиеся спросом в обществе.

Развитие конкурсной системы в конкурентной среде – это путь стимулирования, развития творческого потенциала граждан, усвоения ими рыночных форм взаимодействия на рациональной основе. Реализация на практике принципа *эффективности* конкурса означает дальнейшее развитие демократических и рыночных ценностей в современном трансформационном процессе российского общества.

Литература

1. *Путин В.В.* России надо быть сильной и конкурентоспособной // Российская газета. 2002. 19 апреля.
2. *Путин В.В.* России надо быть сильной и конкурентоспособной // Российская газета. 2005. 26 апреля.
3. *Лепехин В.А.* Стратификация в современной России новый средний класс // *Общественные науки и современность.* 1998. № 4.
4. *Розберг Б.А.* Психология в экономике и управлении. М., 2005.
5. *Путин В.В.* России надо быть сильной и конкурентоспособной // Российская газета. 2003. 17 мая.
6. *Веберг М.* Хозяйство и общество / Арон Р. Этапы развития социологической линии. М., 1993.
7. *Андреева Н.* Смелость и вера, а также другие принципы строительного бизнеса // *Реальный бизнес* № 12, 2001.
8. *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. М., 2006.
9. ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». № 97-ФЗ // Российская газета. 1999. 13 мая.

© 2007 г. *А.И. Кочарова*

ЭВОЛЮЦИЯ ПРИОРИТЕТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ И ОСНОВНЫЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Адаптация отечественной экономики в новых экономических условиях хозяйствования сопровождается постановкой новых задач, которые требуют неотложного решения. В настоящее время основное внимание должно уделяться проблемам, связанным с дальнейшим социально-экономическим развитием и повышением эффективности. Учитывая, что межбюджетное регулирование является важным и действенным инструментом экономического регулирования, очевидно, что успех экономических реформ в нашей стране зависит от того, насколько бюджетная политика государства будет отвечать требованиям времени. Как мы отмечали, задача построения эффективной системы бюджетного федерализма непосредственно связана с оптимальным уровнем централизации/децентрализации. Россия находится только в начале реального формирования в стране бюджетного федерализма. Ключевым теоретическим вопросом и в тоже время практической задачей государственного управления на данном этапе является достижение необходимой степени децентрализации бюджетной системы.

Как и в других экономических системах, в России введение федеративного устройства явилось ничем иным, как попыткой достичь эффективности с помощью децентрализации задач управления. Однако как неоднократно отмечалось и отмечается в экономической литературе, система межбюджетных отношений и налогообложения на настоящем этапе пока не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма. Уровень централизации в налоговой сфере (характерный, как мы отметили, для государств унитарного типа) ведет к замедлению экономического развития территорий, прежде всего регионов-доноров, поскольку доходные полномочия центра и субъектов РФ не совпадают с их расходной ответственностью. Переход от логики рассматривания бюджетного федерализма как статичной конструкции (распределение полномочий, расходов, налогов и трансфертов) к его исследованию как непрерывного процесса, деятельности по согласованию и балансированию интересов позволяет дать объективную оценку развития реального федерализма в России, что делает понятным сложный механизм согласования интересов.

На данном этапе многие полагают, что ключевым источником стимулов в таком огромном государстве как Россия является экономическая децентрализация, об этом заявляют и политики, и лидеры регионов.

Выработка стратегии государственной политики обеспечения финансовой устойчивости регионов и выявление будущих тенденций развития системы межбюджетных отношений предполагает рассмотрение сложившейся ситуации, определение всего круга имеющихся диспропорций в движении бюджетных потоков, перераспределении бюджетных доходов и расходов, и только на этой основе определение системы регуляторов бюджетно-финансовых отношений. В настоящее время бюджетная система не рациональна, существует серьезный доходно-расходный дисбаланс между ее уровнями, который складывался исторически под воздействием факторов различной природы и направленности, анализ которых может способствовать выработке механизмов, нивелирующих негативные последствия, и способствующих оптимизации развития.

Переход от логики рассмотрения бюджетного федерализма как статичной конструкции (распределение полномочий, расходов, налогов и трансфертов) к его исследованию как непрерывного процесса, деятельности по согласованию и балансированию интересов позволяет дать объективную оценку развития реального федерализма в России, что делает понятным сложный механизм согласования интересов. Проблема межбюджетного распределения государственных финансовых средств лучше всего просматривается в контексте исследования эволюции бюджетной системы России, происходившей с нею в годы радикальных экономических реформ изменений. В течение последнего десятилетия степень децентрализации бюджетной системы России испытывала разнонаправленные тенденции: уровень децентрализации налоговых доходов достаточно заметно повышался и снижался. При этом в период нестабильного функционирования экономической и политической систем (например, в 1993, 1998 гг.) децентрализация возрастала, а в условиях стабилизации управления и экономики снижалась. Обоснование отмеченных тенденций следует из самого процесса формирования современной системы межбюджетных отношений, в котором можно выделить три этапа.

Исторический анализ изменений в отношениях между уровнями власти, произошедших в России, показывает, что процесс децентрализации, начавшийся в начале 90-х гг. при слабой центральной власти, пагубным образом отразился на экономическом развитии страны и привел к значительным негативным последствиям. В это время в России возникла необходимость «с нуля» создавать всю систему взаимоотношений между центром и регионами ни опыт Российской империи, ни СССР не мог быть использован. К началу трансформационного периода РФ унаследовала чрезвычайно централизованную советскую систему построения бюджетных отношений, при которой центр осуществлял финансовые вливания в регионы имея основной целью сохранение целостности государства (Трунин И. называет подобную систему построения финансовых отношений между центром и регионами «имперской», при которой центр осуществлял финансовые вливания в свои провинции, покупая тем самым их лояльность). Подобная система существовала в царской России и сохранилась в Советском Союзе, где РСФСР являлась чистым донором, а практически все остальные союзные республики реципиентами. Экономические и политические реформы, проводимые в России с начала 90-х гг., не могли не затронуть сферу государственных финансов, и, в первую очередь, бюджетную систему, однако начавшаяся в этот период децентрализация объяснялась исключительно политическими причинами. Делегирование существенной финансовой и политической автономии регионам являлось вынужденным компромиссом, поскольку для проведения реформ президенту Б.Н. Ельцину была необходима поддержка региональных лидеров. Передача полномочий от центра регионам в этот период происходила в процессе беспорядочного неформального торга, который надолго определил стиль взаимоотношений между региональными и федеральными властями. В результате, возник странный гибрид имперской системы выделения денег центром и значительной политической децентрализации. Сложившиеся в итоге межбюджетные отношения являются ярким примером недооценки роли институтов в начале трансформационного периода.

Поскольку децентрализация выполняла политические функции и обеспечивала поддержку либеральных реформ, ее экономическим последствиям не уделялось необходимого внимания. Период хаотичной децентрализации крайне негативно отразился на экономике РФ – нестабильность и неопределенность бюджетно-налоговой политики, привели к крайне нежелательным макроэкономическим последствиям, неэффективному развитию экономики и послужили одной из причин разразившегося кризиса. Попытки реализации основных принципов федерализма в сфере построения бюджетной системы на практике столкнулись с серьезными трудностями. Региональные власти дотационных субъектов Федерации по привычке, унаследованной от советских времен, вели борьбу за перераспределение бюджетных ресурсов путем заключения индивидуальных договоренностей с федеральными органами власти, а сильные в финансовом отношении регионы на фоне развивающегося экономического кризиса стремились сократить перечисление налоговых поступлений в федеральный бюджет. В условиях усиливающегося расходного давления на федеральный бюджет и значительного снижения налоговых поступлений федеральные органы власти начали процесс передачи части расходных полномочий федерального бюджета на региональный уровень, что отразилось в увеличении доли расходов бюджетов субъектов РФ в консолидированном бюджете РФ без покрытия их доходами.

Высокий уровень децентрализации при слабой центральной власти и отсутствии стабильной институциональной структуры привел к значительным негативным последствиям, в том числе: «захвату» власти на уровне регионов. Под захватом власти подразумевается возможность бизнес-элит влиять на формирование институтов, т.е. на правила игры (принятие законов, бюджета юрисдикции и т.д.),

способствующие нарушению единого экономического пространства страны, росту регионального протекционизма и неравенства между регионами (особенно в условиях неравномерного распределения природных ресурсов).

При реализации реформ центральная власть оказалась неспособной обеспечить соблюдение федеральных законов всеми регионами, что дало возможность последним устанавливать налоговые и административные барьеры на пути перемещения товаров и факторов производства. Более 40 регионов, в первую очередь зернопроизводящих, фактически вводили те или иные ограничения на вывоз продовольствия, движение товаров. Субъекты РФ в этот период фактически превратились в самостоятельные княжества, где власть глав регионов практически ничем не ограничивалась. Децентрализация налоговых ресурсов привела к росту регионального сепаратизма, когда регионы, богатые ресурсами, старались оставить себе как можно большую часть доходов, полученных за счет этих ресурсов.

А. Лавров характеризует этот этап как этап формирования «экспериментального федерализма» [1], его последствия сказываются и в настоящее время. Провидимые исследования свидетельствуют о том, что уровень захвата власти в России находится на очень высоком уровне, определяя политику значительной части местных органов власти. И на данный момент единого экономического пространства фактически не существует как из-за наличия административных барьеров на пути перемещения товаров, так и из-за крайне низкой мобильности труда и капитала, что препятствует перемещению ресурсов из регионов и секторов производства, где они используются менее эффективно, в те регионы и сектора, где они будут использоваться более эффективно, что, в свою очередь, тормозит развитие экономики в целом и способствует сохранению и росту межрегионального неравенства регионов, которое в настоящее время приобретает все большее значение. Так, неадекватная конкуренция между регионами за финансовые ресурсы ведет к существованию в стране неоправданно большого количества предприятий в высокодоходных сферах (например, в России из-за барьеров между регионами практически в каждом регионе были созданы алкогольные заводы), не происходит развития высокотехнологичных производств, и, следовательно, качественное отставание российской экономики от мировой продолжает расти.

В целом разнонаправленное воздействие исторического фактора, неэффективность системы бюджетного федерализма и бессистемность при проведении реформ привели к тому, что Россия в полной мере столкнулась со всеми возможными проблемами, связанными с децентрализацией. Такими как утрата центральным правительством возможности по проведению единой стабилизационной политики, увеличение количества уровней власти и рост бюрократизации, коррупции, непрозрачность деятельности субнациональных властей, сложности налогового администрирования. Отсутствие координации между различными уровнями власти приводит к чрезмерной налоговой нагрузке на экономику. В целом дестабилизируется вся ситуация, результатом подобной децентрализации становятся: низкий уровень бюджетных услуг, отсутствие развития малого бизнеса, задержка реструктуризации крупных предприятий, низкая адаптивность системы [2].

В ходе изучения теории и практики межбюджетных отношений мы пришли к выводу, что эффективные бюджетные системы имеют общие черты, исследование опыта государств с многоуровневым бюджетным устройством позволило нам выделить основные необходимые условия эффективного функционирования системы бюджетного федерализма, среди которых в целях проводимого исследования необходимо отметить следующие:

1. Четкая иерархия уровней власти с четким разграничением полномочий и доходов, при котором каждый из уровней власти является независимым от других в пределах своих полномочий.
2. Высокая степень автономии региональных и местных властей в проведении экономической политики на вверенной им территории.
3. «Жесткие бюджетные ограничения», наличие которых означает, что субнациональные власти не могут рассчитывать на помощь федерального центра в случае возникновения финансовых затруднений (например, недосбора налогов).
4. Институциональная устойчивость. Центральное правительство не должно иметь возможности изменять распределение полномочий и ответственности ни в одностороннем порядке, ни под давлением субнациональных властей.

Конкретный постатейный анализ выделенных условий эффективной системы бюджетного федерализма приводит к выводу, что в существующей на данный момент в России системе нарушается большинство этих условий, при их реализации имеются значительные деформации, препятствующие стабилизирующему воздействию бюджетной системы на бюджеты субъектов РФ и региональное развитие. Каждое подобное нарушение ведет к ослаблению бюджетных стимулов для региональных властей.

1. Нечеткая иерархия. Существующая система характеризуется недостаточно четким разграничением полномочий и ответственности, значительная часть государственной деятельности, включая всю социальную и экономическую политику, находится в сфере совместного ведения без четкого разграничения обязанностей и полномочий каждого из уровней при полной непрозрачности их деятельности. В результате руководители регионов практически не несут ни административной, ни политической ответственности за проводимую ими политику, а некоторые области деятельности, находящиеся в сфере ведения субнациональных властей, воспринимаются населением и представителями этих властей как находящиеся в ведении федеральных органов власти, на которых в глазах населения и лежит вся ответственность.

Соответственно успех региональных лидеров на выборах никак не зависит от их реальной деятельности. Принцип четкого разделения полномочий и ответственности нарушается и со стороны федеральной власти. Характерным примером являются нефинансируемые мандаты, т.е. дополнительные расходы нижестоящих органов власти, возникающие в результате решений вышестоящих властей и не сопровождающиеся соответствующим увеличением доходов, которые долгое время были одной из главных проблем системы межбюджетных отношений. В России передача полномочий на более низкий уровень власти исторически не сопровождалась соответствующим увеличением доходов, что привело к устойчивому дисбалансу между расходами и доходами, которые их не покрывают.

2. Отсутствие субнациональной автономии. Степень бюджетной самостоятельности, которую получили региональные власти в результате реформ в РФ, остается весьма ограниченной, т.к. единственным показателем, на который они реально могут оказывать влияние, являются расходы региональных бюджетов. В то же время регионы не получили практически никаких прав по самостоятельной мобилизации доходов в бюджет. Практически полное отсутствие самостоятельности при определении уровня налогообложения и налоговой базы на подведомственной им территории лишает их возможности использовать фискальные методы воздействия на экономику, проводить самостоятельную экономическую политику. В результате, как регионы, так и местные власти используют многочисленные неформальные методы проведения фискальной политики с целью извлечения прибыли – это такие методы воздействия, как контроль над лицензированием и сертифицированием, проведением всевозможных административных инспекций. Особенно сильно от подобных действий страдают представители малого бизнеса. К числу неформальных методов проведения фискальной политики относится также использование денежных суррогатов (векселя, зачеты, неплатежи, гарантии), которые позволяют снижать прозрачность финансовой деятельности, заключать индивидуальные налоговые договоренности с предприятиями. Установление контроля над судами позволяет региональным властям осуществлять процедуры преднамеренного банкротства, которые становятся мощным оружием в их руках. Возможности по заключению индивидуальных налоговых договоренностей позволяют вступать в сделки с предприятиями, в соответствии с которыми органы власти предоставляют предприятиям явные и скрытые налоговые льготы. Подобный обмен обязательствами может иметь не только негативную окраску, когда используется в целях личного обогащения, но и благие намерения – когда представляет собой, по сути, форму неформального проявления социальной ответственности бизнеса [3] – снижение административных барьеров властью взамен на предоставление бизнесом таких услуг как строительство жилья, дорог, благоустройство территории и т.д. Однако в любом случае – это результат неадекватного решения проблемы экономической самостоятельности регионов. Влияние региональных властей на фискальные органы приводит к тому, что они уделяют значительно больше внимания сбору тех налогов, которые поступают целиком в региональные бюджеты, в ущерб другим видам налогов. Особенно явно это проявляется в тех случаях, когда различные уровни власти конкурируют за одну и ту же налоговую базу.

3. «Мягкие бюджетные ограничения» субнациональных властей являются следствием отсутствия четких формальных правил определения размера средств, получаемых от вышестоящего бюджета, или их невыполнение. В таких условиях размеры этих средств во многом определяются переговорной силой нижестоящего уровня власти, которая увеличивается с ростом разрыва между расходными обязательствами и доходными возможностями. В результате федеральный центр рассматривается регионами практически исключительно в качестве источника дополнительных финансовых ресурсов, которые можно «выбить». Региональные власти требуют выделения дополнительных трансфертов на финансирование расходов, на которые у них не хватает средств, несмотря на то, что эта нехватка может являться следствием их неэффективных действий. В настоящее время местные органы власти все больше используют те же приемы для получения средств из регионального бюджета. При этом бюджетные ограничения местных властей являются еще менее жесткими, поскольку механизмы распределения средств между региональными и местными бюджетами являются еще менее прозрачными.

Другим дополнительным источником доходов являются накопление неплатежей. Одним из наиболее показательных примеров в этом плане стала ситуация с задолженностью по заработной плате бюджетников в середине 90-х гг., когда региональные власти сознательно накапливали такую задолженность, шантажируя центральное правительство массовым недовольством работников бюджетной сферы. В канун президентских выборов 1996 г. федеральное правительство выделило регионам 19 млрд. руб. (0.8% ВВП) [4] на погашение задолженностей по заработной плате, что привело к практически полному исчезновению данного вида неплатежей. Но и после этого регионы продолжали накапливать подобные задолженности, регулярно получая от центрального правительства дополнительные трансферты на их погашение. В последние годы таким примером была ситуация в Приморье, где региональные и местные органы власти не по назначению тратили средства, предназначенные на подготовку к отопительному сезону, после чего угроза энергетического кризиса вынуждала федеральные власти выделять им в экстренном порядке дополнительные средства.

Разрабатываемые на федеральном и региональном уровне инструменты регулирования межбюджетных отношений государства и местного самоуправления должны рассматриваться не только как механизмы распределения финансовых ресурсов, но и как средство формирования организационной среды, способствующей оптимальному экономическому поведению муниципалитетов («фискальных стимулов») [5]. Анализ теоретических положений и практики показывает, что федеральные власти имеют возможность

создать два типа стимулов для регионов – своего рода, кнут и пряник. «Положительные» стимулы к экономическому развитию гарантируют исполнение обязательства не изымать у региональных властей дополнительные бюджетные доходы регионов, полученные ими в результате усилий по увеличению местной налоговой базы. «Отрицательные» стимулы включают в себя выполнение обязательства федеральных властей не оказывать помощь регионам в случае возникновения у последних финансовых затруднений, они ведут к реальной ответственности регионов за эффективность бюджетной политики. В отсутствие таких обязательств или при невозможности их выполнения, у региональных властей отсутствуют стимулы к эффективному использованию ресурсов, поскольку в первом случае дополнительные доходы экспроприируются, а во втором случае при падении доходов регионы могут рассчитывать на спасение со стороны государства. Анализ реальной ситуации в сфере межбюджетных отношений в РФ приводит к выводу, что система межбюджетного регулирования подобных стимулов не содержит. В результате, мягкость бюджетных ограничений связана и с субъективностью в распределении средств между регионами, и с опасностью экспроприации дополнительных доходов вышестоящим уровнем власти, что самым негативным образом сказывается на стимулах к проведению эффективной политики.

4. Опыт показывает, что сложившаяся в РФ федеральная система не обладает достаточной институциональной устойчивостью. Распределение полномочий, доходов между различными уровнями власти существенно изменялось в зависимости от конкретной политической и экономической ситуации, как под давлением центра, так и под давлением регионов. В России институциональная слабость государственного сектора выражается не только в непрозрачности налоговой системы и механизмов разделения полномочий между различными уровнями власти, но и в том, что органы власти более низкого уровня часто действуют вопреки интересам центра. Фактически экономические проблемы России связаны с низким качеством предлагаемой центром институциональной и правовой основы.

Отмеченные проблемы в отношениях Федерации и регионов ослабляют бюджетную систему, блокируют единую бюджетно-налоговую политику, не позволяют государству в полной мере выполнять свои функции в проведении внутренней и внешней политики, обеспечивать на необходимом уровне безопасность страны. В целом многие проблемы, конечная неэффективность сформировавшейся подобным образом системы бюджетного федерализма приводят к тому, что Россия не только испытывает на себе все отрицательные последствия децентрализации, но и не использует ее потенциальные положительные стороны, к которым относятся гибкость, конкуренция между регионами, возможности проведения экономических экспериментов, большая политическая ответственность, взаимное ограничение различных уровней власти.

Литература

1. *Лавров А.* Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация Вопросы экономики. 1995. №8.
2. *Ениколопов Р., Журавская Е., Гурьев С.* Бюджетный федерализм в России: сценарии развития // Центр Экономических и Финансовых Исследований и Разработок / www.cefir.org
3. *Курбатова М.В., Левина С.Н.* Социальная ответственность российского бизнеса // ЭКО. 2005. №4.
4. *Макрушин А., Журавская Е., Слинко И.* Причины и следствия слабости бюджетных стимулов в России на местном уровне // Центр Экономических и Финансовых Исследований и Разработок / www.cefir.org
5. *Карташов С.В.* Регулирование межбюджетных отношений на региональном уровне в свете проблемы фискальных стимулов // http://www.buk.irk.ru/library/sbornik_03/10.shtml

О ПРОБЛЕМАХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Перед государством и обществом стоит целый ряд острейших проблем, среди которых наряду с необходимостью преодоления экономической отсталости, борьбой с преступностью и терроризмом, повышением жизненного уровня граждан, преодолением бедности, важное значение имеет обеспечение граждан благоустроенным жильем и предоставлением качественных жилищно-коммунальных услуг. Проблематике жилищно-коммунального хозяйства, основным направлениям его реформирования посвящены работы многих ученых Ю.Ф. Симионова, Л.Н. Чернышова, И.А. Разумовой, Е.М. Зарубиной, В. Гуртова, В.А. Сологуба, Д.М. Жукова, А.С. Маршалова [1]. Но проблема обеспечения граждан благоустроенным жильем и оказание жилищно-коммунальных услуг в российском обществе во все времена была и остается актуальной. В Конституции Российской Федерации закреплено право каждого гражданина на жилье со всеми удобствами. Но осуществление этого права сталкивается с различными экономическими, политическими и социальными проблемами.

Жилищно-коммунальное хозяйство является одним из основных функциональных составляющих жилищной сферы народного хозяйства страны и системы жизнеобеспечения. Его состояние во многом предопределяет здоровье, а в некоторых случаях и саму возможность жизни населения страны. Жилищные условия в силу своей специфики, выступают не просто как первая необходимость для производства рабочей силы, это одно из условий жизнедеятельности людей, элемент сферы семейных отношений, неотъемлемая черта образа жизни. Жилищно-коммунальное хозяйство – это грань деятельности государства, а именно федеральных и местных институтов власти, а также органов местного самоуправления, которой оно соприкасается с жизнью каждого человека ежедневно. Жилищные условия в силу своей специфики, выступают не просто как первая необходимость для производства рабочей силы, это одно из условий жизнедеятельности людей, элемент сферы семейных отношений, неотъемлемая черта образа жизни. Жилищно-коммунальное хозяйство – одна из проблемных отраслей экономики, так как сама, находясь в кризисе, одновременно подвергается серьезному реформированию. Реформа жилищно-коммунального хозяйства представляет собой сложный, длительный процесс, являющийся составной частью экономической стратегии и политики государства.

Жилищно-коммунальный комплекс обеспечивает проведение комплекса мероприятий городского общественного управления, посредством которых оказывается влияние на производство, распределение и потребление благ, граждан для удовлетворения жизненных потребностей. По данным Росстроя и Росстата, в отрасли жилищно-коммунального хозяйства занято почти 3,2 миллиона человек. Насчитывается 19 миллионов объектов жилого фонда. Потребляет жилищно-коммунальное хозяйство 20% энергоресурсов страны [2]. При исследовании данной проблемы невозможно обойти определение жилищно-коммунального хозяйства. Большая советская энциклопедия дает следующее определение «ЖКХ – это совокупность предприятий, служб и хозяйств по обслуживанию населения городов, поселков и сел; входит в состав городских и поселковых хозяйств» [3].

Жилищно-коммунальное хозяйство имеет многопрофильную структуру, которая включает более 30 видов деятельности, в том числе такие, как жилищное строительство и ремонт, теплоснабжение, водоотведение и очистка сточных вод, электро- и газо- теплоснабжение. К этой сфере относится ремонт не только жилья, но и дорог, мостов и набережных, уборка улиц, сбор и утилизация бытовых отходов и мусора. В ведении жилищно-коммунального хозяйства находятся гостиничное и банно-прачечное хозяйство, озеленение города, оказание ритуальных услуг. От качества и количества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг зависит насколько благоустроено и комфортно живет человек, как удовлетворены его насущные потребности, а значит, обеспечивается работоспособность, здоровье, отношение к системе власти и управления. Кроме этого немаловажным является обеспечение комфортных условий проживания, отвечающих стандартам качества; снижение издержек производителей услуг и тарифов при поддержании стандартов качества предоставляемых услуг; смягчение для населения процесса реформирования системы оплаты жилья и коммунальных услуг при переходе отрасли на режим безубыточного функционирования. Достижение этих целей с помощью государства возможно за счет финансового оздоровления предприятий ЖКК, развития конкурентных отношений, совершенствования системы управления, эксплуатации и контроля в жилищно-коммунальном хозяйстве; перехода на договорные отношения, предоставления потребителям возможности влиять на объем и качество потребительских услуг; совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг; совершенствования системы социальной защиты населения: система льгот, усиление ее адресной направленности.

Жилищно-коммунальный комплекс находится в кризисном состоянии – износ основных фондов составляет более 60%, а в отдельных регионах уже превысил критическую отметку и достиг порядка 80%, четверть из которых полностью отслужила свой срок, возрастает количество сбоев в работе коммунальных объектов и аварий на сетях водоснабжения и теплоснабжения [4]. Государство оказалось неспособно вывести отрасль из кризиса и должно уступить место частному бизнесу. Таким образом, еще одной проблемой является и кризисное состояние жилищно-коммунального хозяйства которое обусловлено неэффективной системой управления, высокими затратами, отсутствием экономических стимулов направленных на снижение издержек, связанных с оказанием жилищных и коммунальных услуг, неразвитостью конкурентной среды и, как следствие, высокой степенью износа основных фондов, неэффективной работой предприятий, большими потерями энергии, воды и других ресурсов. Одной из существующих проблем данного сектора экономики является значительное увеличение задолжности предприятий и организаций жилищно-коммунальной сферы и постоянное недофинансирование сектора на протяжении ряда лет.

Торможение рыночных отношений в ЖКХ связано со многими факторами, в числе которых: критическое состояние основных фондов и инженерной инфраструктуры, требующих больших финансовых вложений; необеспеченность возмещения затрат на содержание и капитальный ремонт; административные барьеры и несоответствие устанавливаемых органами самоуправления цен и тарифов полному объему затрат; многообразие собственников жилых и нежилых помещений, препятствующее принятию согласованных решений и т.д. Обеспечение финансовой стабилизации жилищно-коммунального комплекса является основным условием формирования нормальных экономических взаимоотношений в этом секторе экономики. Основным направлением эффективности реформирования жилищно-коммунального хозяйства является изменение практики ценообразования, согласование с ценами поставщиков, учет инфляции, но не

просто повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги, а планового изменения тарифов, учитывающего рост реальных доходов граждан.

По словам министра регионального развития В. Яковлева с 2003-го по 2005 г. тарифы жилищно-коммунального хозяйства для населения выросли на 30%. При этом он отметил рост числа регионов, где свершился переход на полную оплату услуг жилищно-коммунального хозяйства гражданами и на сегодня таких субъектов 14 [5]. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства направлено на: консолидацию бюджетных средств; средств предприятий для решения задачи модернизации жилищно-коммунального комплекса; на повышение инвестиционной привлекательности жилищно-коммунального комплекса и привлечение в эту сферу частных инвестиционных ресурсов, причем с точки зрения затрат – неэффективный сектор. А также на повышение роли органов местного самоуправления, самостоятельности и ответственности хозяйствующих субъектов различных форм собственности. Органам местного самоуправления, как собственникам объектов жилищно-коммунального хозяйства, следует стремиться к формированию на территории муниципальных образований единой социальной и финансовой политики в этой сфере.

Одной из причин глубокого кризиса ЖКХ является нечеткое определение различных видов собственности, отношений владения, распоряжения и аренды, отношений собственников и менеджеров, а также передача государственного и муниципального имущества неэффективным собственникам. В жилищно-коммунальной сфере до сих пор преобладает государственная (муниципальная) собственность. Лишь в последние годы в ЖКХ стали развиваться другие организационно-правовые формы хозяйственные товарищества и общества, индивидуальная предпринимательская деятельность, товарищества собственников жилья. Деятельность товариществ собственников жилья создает предпосылки для перераспределения финансовых потоков и концентрации доходов у собственников, формируемых на территории, с последующим использованием товариществ собственников жилья становится перспективной формой управления многоквартирными, жилыми домами. Реформа жилищно-коммунального хозяйства должна развиваться, как и вся экономика на основе рыночных отношений. Необходимо не только улучшать качество обслуживания населения, но и способствовать снижению тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Эти задачи несут в себе огромную социальную нагрузку, а без их решения в стране невозможно дальнейшее продвижение к рыночным отношениям и эффективному производству.

Сложной проблемой требующей решения при определении налоговой политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства, является вопрос о налоговом администрировании инвестиций, идущих на модернизацию основных фондов и капитальное перевооружение коммунальной инфраструктуры. Так, при том уровне износа основных фондов, которые существуют сегодня в жилищно-коммунальном хозяйстве, доля амортизации в структуре затрат составляет 1-3%. Очевидно, что замена оборудования автоматически увеличивает долю амортизации до 30-40%, что приведет к резкому увеличению издержек, росту НДС и соответственно – к росту тарифов для населения [6].

Обеспечение финансовой стабильности жилищно-коммунального комплекса является основным условием формирования нормальных экономических взаимоотношений в этом секторе экономики. Важнейшим элементом реформы является создание конкурентной среды в системе управления и обслуживания жилищной сферы. Таким образом, еще одной проблемой является крайняя недостаточность предусмотренных федеральных бюджетных ассигнований на выполнение обязательств государства по обеспечению жильем граждан Российской Федерации, а также стимулирование привлечения частных инвестиций для реализации эффективных региональных и местных программ. На взгляд Симионова Ю.Ф. именно наличие большого разнообразия потребностей населения в жилищных услугах, их высокий динамизм будут содействовать функционированию в сфере жилищно-коммунального хозяйства малых и средних предприятий. И действительно, одним из эффективных механизмов монополизации отрасли может служить развитие малого предпринимательства в жилищно-коммунальном хозяйстве, а важнейшим элементом реформы является создание конкурентной среды в системе управления и обслуживания жилищной сферы.

Реформирование жилищно-коммунального хозяйства требует значительных средств, а именно за счет частных инвестиций. Успешное привлечение инвестиций в данную отрасль и основное их предназначение должны быть направлены на полное возмещение текущих затрат на жилищно-коммунальные цели; приобретение нового жилья у строителей; реконструкцию отрасли на современном научно-техническом уровне; а может быть даже предоставление льгот всем, кто будет заниматься жилищно-коммунальным хозяйством, и, в первую очередь, малому бизнесу, развитию частной инициативы и конкуренции. В жилищно-коммунальном хозяйстве конкурентная среда только формируется, поэтому и присутствие малого бизнеса в этой отрасли пока незначительно. Малая привлекательность жилищно-коммунального хозяйства с точки зрения получения доходов, которые бы позволили выполнять все заказываемые работы и получать прибыль, является тормозом к приходу бизнеса в отрасль. Необходимо ввести льготное налогообложение для малого предпринимательства, в результате чего мы увидим, что именно оно сможет составить реальную конкуренцию муниципальным предприятиям.

Дальнейшая судьба жилищной реформы находится под угрозой – ведь если частные компании не смогут прийти на рынок жилищно-коммунального хозяйства и составить конкуренцию муниципальным предприятиям, то мы, потребители, не сможем увидеть повышения качества жилищно-коммунального

обслуживания, надежности работы инженерных систем жизнеобеспечения, комфортности и безопасности условий проживания. Вместо этого они получают лишь неконтролируемый рост коммунальных тарифов. Из существующих проблем данного сектора экономики является значительное увеличение задолженности предприятий и организаций жилищно-коммунальной сферы, растущие налоговые выплаты, которые приводят к росту цен и тарифов и в основном перекадываются на население. Так, по существующим оценкам, налоги в оплате коммунальных услуг составляют около 60%. Во многом это связано со значительной долей косвенных налогов в общей сумме налогообложения. Так, начиная с 2004 г. начал действовать новый порядок взимания налога на добавленную стоимость, согласно которому от налога на добавленную стоимость освобождены только услуги по предоставлению в пользование жилых помещений, в то время как остальные коммунальные услуги облагаются НДС в размере 18%, одновременно отменена льгота по уплате НДС за эксплуатацию и ремонт жилья.

Чтобы хоть как то заинтересовать малое предпринимательство в работе жилищно-коммунального хозяйства, необходимо присутствие экономических стимулов, равные условия с муниципальными организациями условиях финансирования, а так же ввести льготное налогообложение для частных компаний и освободить от уплаты налога на добавленную стоимость обслуживающие жилищный фонд, а именно выполняющие работы по техническому обслуживанию жилого фонда, инженерного оборудования и придомовых территорий. Только в этом случае они смогут составить реальную конкуренцию муниципальным службам. Не менее важной причиной глубокого кризиса в отрасли наряду с нехваткой финансовых средств и деградации материально-технической базы стала разрушение ее кадрового потенциала. Проблемы – управленческая и организационная. Необходимо довести до внедрения многие отечественные разработки техники, модели управления.

Также следует отметить, что решение проблем жилищно-коммунального хозяйства является одним из необходимых условий развития муниципалитетов. Повышение эффективности менеджмента муниципальных служб и как цель – их безубыточность, а впоследствии и прибыльность от оказания жилищно-коммунальных услуг, позволит высвободить из бюджетов муниципальных образований необходимые средства не только для дополнительного финансирования текущих расходов, но и на капитальные вложения, что и является залогом социально-экономического развития региона. Достижение поставленной цели обеспечивается не только вливанием дополнительных средств в комплекс жилищно-коммунального хозяйства, но и построением на субрегиональном уровне межбюджетных отношений, стимулирующих местные администрации к повышению эффективности управления муниципальными предприятиями жилищно-коммунального хозяйства [7].

Политика государства по постепенному снижению бюджетного финансирования отрасли создает условия для широкомасштабного прихода частного бизнеса в ЖКХ. Роль государства в сфере ЖКХ с каждым годом будет снижаться, зато будет расти роль собственников жилья. У собственника совсем другое отношение и к жилью, и к подъезду, и к дворовой территории. Необходимо принять меры, которые позволили бы перевести жилищно-коммунальное хозяйство страны из неэффективной в хотя бы нормально работающую отрасль. Сделать предприятия конкурентоспособными и привлекательными для инвесторов, что наряду с прозрачной тарифной политикой снизит издержки при производстве услуг.

Реформа жилищно-коммунального хозяйства должна развиваться, как и вся экономика, на основе рыночных отношений. Необходимо не только улучшать качество обслуживания населения, но и способствовать снижению тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Эти задачи несут в себе огромную социальную нагрузку, а без их решения в стране невозможно дальнейшее продвижение к рыночным отношениям и эффективному производству.

Литература

1. *Чернышов Л.Н.* Жилищно-коммунальная реформа в России. М., 1997.
2. Кто готов стать управдомом? // Российская газета, 2006, №40 (577).
3. Большая советская энциклопедия. М., 1975.
4. *Тупилкин В.* О комплексе мер по повышению качества жилищно-коммунальных услуг // Городское управление, 2005, №12.
5. Желание аудитора – закон // Российская газета, 2006, №214 (4180).
6. Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ //Экономические проблемы реформы ЖКХ регионов, 2004, №14.
7. *Сазонов С.П., Завялов Д.Ю.* Жилищно-коммунальное хозяйство: проблемы и решения // Финансы, 2006, № 1

ПОДХОД К МОДЕЛИРОВАНИЮ И АНАЛИЗУ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ РОССИИ

Анализ реформ является важным этапом осмысления путей развития российской экономики. Этим объясняется интерес многих исследователей, прежде всего экономистов и историков, к изучению путей реформирования экономической модели российского государства на разных этапах его развития. Мы

считаем, что анализ процесса и результатов реформирования экономики и государственного управления может быть выполнен с использованием математических инструментов, позволяющих формально выявить многие новые особенности и характеристики процесса реформирования и динамики показателей, по которым можно судить об успехе или провале реформы. Интерес к данной проблематике связан с поисками современным российским обществом экономической, политической и социальной модели развития страны, а для этого необходим всесторонний анализ влияния экономических реформ на изменение внутренней ситуации в стране. Под «реформой» понимают прогрессивное изменение каких-либо сторон жизни с целью упрочнения и сохранения существующего строя, но в результате многоэтапного реформирования возможна и постепенная трансформация сложившихся экономических и политических отношений [6]. Как известно, экономическая реформа – сознательно проводимое преобразование, направленное на изменение существующих экономических отношений. Причины экономических реформ различны: изменение объективных условий, политических сил у власти, неэффективность ранее используемых инструментов достижения хозяйственных или социальных целей [2]. Их необходимость возникает регулярно, они обычно не затрагивают глубинных основ системы. Другой характер носят реформы, стремящиеся к преобразованию системы в целом, они более длительны.

В целом экономические реформы включают:

- институциональную реформу, т.е. преобразование институциональной основы экономики, прежде всего на основе трансформации собственности в процессе приватизации;
- налоговую реформу – она в России завершилась принятием Налогового кодекса;
- аграрную реформу – преобразование форм собственности и хозяйствования в сельском хозяйстве на основе проведения земельной реформы;
- социальную реформу, включающую пенсионную реформу, реформы жилищно-коммунального хозяйства, системы образования, здравоохранения, культуры;
- конверсию, т.е. приспособление военно-промышленного комплекса к решению задач производства товаров для населения;
- внешнеэкономическую реформу, обеспечившую открытие экономики России [4].

Рассматривая историю экономического развития России в период с 1965 по 2006 гг. под углом зрения проведения в ней реформ и осуществленных реформационных проектов, отметим, что очерчивание временного диапазона реформ, является достаточно спорным в силу сложного и противоречивого течения экономической жизни, присутствия в ней разных тенденций. Связывать временные рамки периодов реформ будем с принятием политических документов. Нижняя граница обусловлена принятием в октябре 1965 г. самой крупной за весь послевоенный период реформы, главным вдохновителем которой был А.Н. Косыгин. В отличие от предшествующих, она затронула сразу несколько отраслей – промышленность, строительство, сельское хозяйство [7]. Верхняя граница хронологических рамок обусловлена распоряжением от 19 января 2006 г. № 38-р Правительства Российской Федерации о принятии программы о социально-экономическом развитии Российской Федерации на долгосрочную перспективу.

Однако наибольшую роль здесь играют экономические изменения, которые, в конечном счете, оказывают преобладающее влияние на ход исторического процесса. В обозначении временных границ экономических реформ будем базироваться на экономических или социально-экономических показателях. При этом будем принимать во внимание и то, что реформационные процессы в силу действия инерционного механизма могут продолжаться и в последующие периоды. Наиболее приемлемым критерием может быть такой: насколько предлагаемая политика Правительства России соответствует изменениям в экономической сфере. Выявлять отдельные этапы реформы, судить об ее успешности мы можем на основе анализа временных рядов выбранных экономических или социально-экономических показателей. Вместе с этим возможно сравнение с показателями развитых стран [5]. Здесь также может быть применен и историко-генетический анализ, который является, по нашему мнению, наиболее адекватным подходом к анализу развития экономики страны.

Гипотетически возможны были следующие модели будущего социально-экономического устройства России. *Марксистская теоретическая модель социализма*, которая занимает видное место в экономической истории, но не может выступать, как показал опыт, моделью будущего человечества. Однако социальные требования, формулируемые кинетической концепцией, реализуемы в рамках смешанной экономики, сочетающей социальные гарантии и экономическое принуждение, рыночные механизмы и государственное регулирование. Современные условия предъявляют социальные требования к распределению собственности, к обязанностям собственников, к характеру и масштабам прав работников, распределению доходов. Суть их сводится к ограничению возможностей для произвольных действий собственников, укреплению социального статуса работников, перераспределению доходов в интересах поддержания приемлемой материальной обеспеченности большинства населения и поддержки социально слабых слоев. Но абсолютизация этих закономерных требований тормозит развитие общества, которое невозможно без обеспечения прав собственников, ответственности работников, стимулирующего воздействия материальной дифференциации, удержания в определенных рамках социальных затрат, подчинения поведения всех групп требованиям экономически эффективного использования ресурсов.

Модель реального социализма, существовавшего в СССР и других странах – оригинальный, но тупиковый вариант развития методами, неадекватными целям и ущербными по последствиям использованием. Социальные гарантии здесь были различны в различных сферах и для различных слоев населения и территорий, но создавали определенную социальную защищенность основной массы населения на фоне общего невысокого жизненного уровня. Общественная практика XX в. выявила историческую ограниченность возможностей этой модели и ее историческую несостоятельность. Возврата к ней быть не может, даже в модифицированной форме, главным фактором чего является позиция верхов общества, его элиты, как правящей, так и находящейся в оппозиции [3].

Гипотетическая модель подлинного, обновленного социализма с человеческим лицом. Но, очевидно, как показала практика, реальный социализм объективно переформируем, эта модель не может быть реализована, она вырождается в рыночную трансформацию. *Модель меркантилистической экономики*, или экономики властных групп, не обеспечивающая решения экономических и социальных задач развития, но реализовавшаяся в практике России. Она является естественным продолжением развития модели реального социализма с властью номенклатуры и мафиозных группировок. России следует реализовывать *модель социально ориентированной рыночной экономики*, которая декларируется многими политическими силами. Социальная ориентация экономики – это подчинение производства потребителю, массовым потребностям населения. Она жизнеспособна до тех пор, пока соблюдаются необходимые пределы социальной защиты, за которыми начинаются социальное иждивенчество, неоправданная растрата общественных ресурсов [8]. Но для ее реализации необходима основная материальная предпосылка – развитая экономика. Модели особого пути России – националистические, но они, по нашему мнению, лишены перспективы, поскольку Россия – важнейшее звено современной экономической цивилизации [1].

Развитие России связано с *реформаторской переходной моделью*, которая: а) обеспечит преодоление меркантилистического характера экономики; б) укрепит финансовую стабилизацию, оздоровит госбюджет; в) сформирует ресурсные предпосылки экономического роста, структурной перестройки; г) будет нацелена на рациональное использование ресурсов, в т.ч. на социальные цели; д) повысит жизненный уровень, сгладит дифференциацию в доходах различных групп населения.

Футурологические глобальные модели – важно выявить в них наиболее вероятные тенденции движения в будущем, но без форсирования их развития.

Таким образом, может быть предложен подход к комплексному анализу реформ, предполагающий совместное и взаимодополняющее использование ряда методов, в том числе экономико-математических, статистических.

Литература

1. Березин И.С. Краткая история экономического развития. М., 1999.
2. Дмитриев М. Перспективы экономических реформ в России // Вопросы экономики, 2005. №11.
3. Илларионов А. Модели экономического развития и России // Вопросы экономики, 1996. №7.
4. Левацов В.К. Реформирование России: от мифа к реальности. М., 2001.
5. Нестеренко А. Экономический рост на основе институциональных изменений // Вопросы экономики, 1996. №7.
6. Основы экономической теории и практика рыночных реформ в России. М., 1997.
7. Очерки экономических реформ / Под ред. Ю.Ф. Воробьева. М., 1993.
8. Строев Е. Экономические реформы в России: взгляд в будущее // Вопросы экономики, 2001. №6