

**ИНСТРУМЕНТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ, ОРИЕНТИРОВАННОЙ
НА ЭФФЕКТИВНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
СОЦИАЛЬНО-БЫТОВЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ НАСЕЛЕНИЯ**

Развитие социальной сферы рассмотрено как управление обеспечением социально-бытовых потребностей населения не только муниципальными учреждениями, но и компаниями коммерческого сектора экономики. Показана возможность создания межмуниципального кластера по оказанию услуг, ориентированных на удовлетворение социально-бытовых потребностей населения.

При разработке инструментария решения этой проблемы важно обратить внимание на создание мер, не допускающих монопольного положения отдельных производителей, на оптимизацию способа организации обеспечения потребностей населения и совершенствование нормативно-правового обеспечения процессов регулирования социальной и финансово-бюджетной сфер.

Ключевые слова: развитие социальной сферы, социально-бытовые потребности, инструменты регулирования развития отраслей социальной сферы, оптимальное соотношение частного и муниципального секторов в социальной сфере, местное самоуправление и условия для развития частной системы здравоохранения.

A.F. Shupletsov

**INSTRUMENTS OF REGULATING MUNICIPAL ECONOMY AIMED
AT SATISFYING EVERYDAY SOCIAL NEEDS OF THE POPULATION**

The development of the social sphere is considered as co-ordination of activities of both municipal institutions and commercial organizations to provide satisfaction of the population's everyday social needs. The author proposes creating an inter-municipal cluster to provide services aimed at satisfying everyday social needs of the population.

When developing instruments to solve this problem it is important to work out measures to prevent monopoly of certain manufacturers, and to optimize the process of providing social needs and improve legislative environment for regulating social and financial-budgetary spheres.

Keywords: development of social sphere, everyday social needs, instruments of regulating the development of social sphere, optimal proportion of private and municipal sectors in social sphere, local government, conditions for private health care system development.

В целях настоящего исследования предлагается рассматривать понятие «развитие социальной сферы» как управление обеспечением социально-бытовых потребностей населения и регулирование их не только муниципальными учреждениями, но и компаниями, относящимися к малому бизнесу¹. В этой связи возникает необходимость выделения инс-

¹ Процесс управления обеспечением социально-бытовых потребностей населения осуществляется собственником коммерческой организации или муниципального учреждения, процесс регулирования реализуется только органами муниципального управления как внешнее воздействие на каждого из собственников (см.: [3]).

трументов регулирования социальной сферы, которые обеспечили бы достижение максимальной эффективности использования ограниченных ресурсов территорий региона для удовлетворения социально-бытовых потребностей жителей в сферах образования, здоровья, культуры, спорта и жилищно-коммунального хозяйства.

Нам представляется важным при формировании инструментария решения этой задачи обратить внимание на совершенствование рыночных механизмов в социальной сфере; разработку мер, не допускающих монопольного положения отдельных производителей и, как следствие, недобросовестной конкуренции; на оптимизацию способа организации обеспечения социально-бытовых потребностей населения; совершенствование нормативно-правового обеспечения процессов регулирования социальной и финансово-бюджетной сферы.

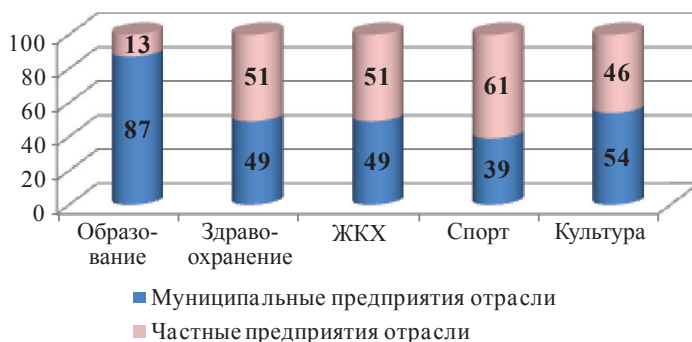
В подобной ситуации возможности регулирования социальной сферы на муниципальном уровне зависят от правильного выбора объекта управления и инструмента регулирования, а также определяются имеющимися ресурсами, источниками их пополнения. Укажем на тот аспект, что перечень инструментов может быть существенно расширен и дополнен в соответствии с классификацией (прямые и косвенные инструменты, административные, экономические и институциональные, селективные и универсальные, точечные и комплексные).

Рассмотрим инструменты регулирования развития отраслей социальной сферы с точки зрения реализации муниципального продуцента социальных услуг в целях повышения его эффективности при обеспечении социально-бытовых потребностей населения.

Регулирование частного сектора социальных услуг основывается на необходимости защиты интересов их потребителей, согласования муниципальных и частных интересов, упорядочения деятельности предпринимательских организаций этих отраслей, создания условий для их развития и базируется в основном на рекомендательных инструментах управления.

Эффективное распределение и использование имеющихся ресурсов достигается путем последовательного решения двух задач: выявления потребностей и выбора рациональных способов их обеспечения. Практика ориентирует нас на тот случай, когда некоторые виды потребностей более эффективно выявляет рынок. Но есть и такие, которые лучше выявляются прямыми инструментами социально-экономического прогнозирования (в ходе социологических обследований, экспертных оценок и т.д.). Из этого следует, что оптимальное соотношение частного и муниципального секторов в социальной сфере определяется изменяющейся структурой потребностей населения, и связано это со спецификой потребностей.

Специфика же большей части социальных потребностей состоит в том, что их обеспечение на основе рыночных взаимодействий либо недостаточно эффективно, либо вообще невозможно. Это указывает на необходимость государственного регулирования и поддержки социальных отраслей при строго дозированном допуске в эту сферу деятельности рыночных коммерческих отношений. В настоящее время в России, как и в других экономически развитых странах, в обеспечении социально-бытовых потребностей населения принимают участие компании и учреждения различных форм собственности (соотношение коммерческих организаций и муниципальных учреждений по отраслям муниципальной экономики в Российской Федерации на примере Иркутской области представлено на рисунке).



Соотношение компаний муниципальной и частной форм собственности в социальной сфере, %

Минимальный объем обеспечения социально-бытовых потребностей населения за счет функционирования коммерческих организаций представлен образовательными услугами (13%). Все остальные виды социально-бытовых потребностей обеспечиваются организациями обеих форм собственности и соотношение между ними примерно одинаково. При этом важно учитывать, что не все коммерческие организации социального сектора экономики могут быть отнесены к институтам, производящим предметы, призванные удовлетворять общественные потребности. Последними могут считаться те, чья деятельность подчинена социальным критериям (производимые ими блага доступны широким слоям населения, а доступность превалирует над прибыльностью при оценке деятельности организации)¹.

Существуют отраслевые особенности форм и тенденций развития организационно-экономических форм хозяйствования в социальной сфере отраслей муниципального хозяйства. В такой отрасли муниципально-го хозяйства, как образование, Конституция Российской Федерации гарантирует каждому право на общедоступное и бесплатное дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование. Органы местного самоуправления, являясь составной частью государственной системы образования, несут ответственность за реализацию права граждан на обязательное основное общее образование и реализуют такие направления государственной политики в сфере образования, как общедоступность и бесплатность на базе соответствующих муниципальных учреждений.

В жилищно-коммунальном хозяйстве основными направлениями реформы обозначены совершенствование системы управления, эксплуатации и контроля, переход на договорные отношения, развитие конкурентной среды, защита прав потребителей коммунальных услуг, совершенствование системы оплаты жилья и коммунальных услуг и

¹ Для обеспечения доступности к таким благам необходима развитая сеть коммерческих организаций, занимающихся производством общественных благ и способных удовлетворять потребности населения в образовании, здравоохранении, спорте, культуре, жилищно-коммунальном хозяйстве на уровне не ниже государственного сектора. С другой стороны, должен быть достаточно высокий уровень доходов членов общества, позволяющий оплачивать социально-бытовые услуги частного сектора без государственных дотаций и субсидий. При этом наличие развитых некоммерческих институтов (благотворительных организаций, пенсионных, страховых фондов, ассоциаций взаимной помощи, профессиональных гильдий и т.п.) позволяет сгладить возникающие противоречия.

совершенствование системы социальной защиты населения. В частную собственность переданы жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные предприятия, обслуживающие объекты инженерной инфраструктуры городов, объекты коммунальной инфраструктуры (теплосети). В обеспечении бытовых потребностей в услугах отрасли жилищно-коммунального хозяйства участвуют предприятия всех форм собственности.

Планировалось, что в процессе формирования органами местного самоуправления муниципального заказа на обслуживание и развитие объектов жилищно-коммунального назначения будут преодолены негативные последствия монопольного или доминирующего положения организаций ЖКХ. Перевод же этих муниципальных учреждений (обеспечивающих социально-бытовые потребности населения) в форму негосударственных и немunicipальных организаций должен был привести к повышению качества социально-бытовых услуг, оптимизации бюджетных расходов на их оказание, способствовал бы развитию конкуренции на рынке и создавал бы механизмы гибкого реагирования на изменение запросов потребителей бюджетных услуг. Однако реалии далеки от подобных предположений. Более того, муниципалитеты несут расходы по аренде объектов коммунальной инфраструктуры, в то время как могли бы оставить данное имущество в муниципальной собственности и эксплуатировать его без дополнительных затрат.

В отрасли здравоохранения органы местного самоуправления вправе самостоятельно определять количество и профиль таких муниципальных учреждений с учетом потребности населения. Практика показывает, что координация и контроль за деятельностью муниципальной системы здравоохранения необходимы для ее развития как единой, что позволяет оперативно и организованно реагировать в экстремальных случаях и оказывать качественную медицинскую помощь.

Органы местного самоуправления вправе создавать условия для развития частной системы здравоохранения¹ посредством льготного налогообложения (в части налогов, зачисляемых в местный бюджет), освещения ее деятельности в средствах массовой информации, а также должны предоставлять в аренду объекты муниципальной собственности.

Фактически наблюдается другая картина, когда по причине дефицита финансовых ресурсов этот сектор муниципального хозяйства предоставляет населению, как правило, минимальный социальный набор услуг среднего уровня качества, а муниципальные предприятия не могут конкурировать с коммерческими организациями.

В отрасли муниципального хозяйства культуры и молодежной политики в соответствии с полномочиями органы местного самоуправления определяют основные направления деятельности по обеспечению культурных потребностей населения. Проведение культурных мероприятий — одно из важнейших направлений деятельности органов местного самоуправления в этой сфере. Это предполагает реализацию схемы работ, при которой органы местного самоуправления, не вмешиваясь в творческую деятельность людей, оказывают всяческое содействие раскрытию их творческих дарований.

¹ К частной системе здравоохранения относятся лечебно-профилактические и аптечные учреждения, имущество которых находится в частной собственности, а также лица, занимающиеся частной медицинской практикой и частной фармацевтической деятельностью.

Формы содействия развитию различных видов искусств и народного творчества разнообразны, и органы местного самоуправления определяют их самостоятельно. Это может быть и создание режима льготного налогообложения на период становления того или иного творческого коллектива, и целевое финансирование, и создание фонда поддержки творческих организаций и работников, и организационно-методическая помощь, и содействие в поисках спонсоров и т.п.¹

В такой отрасли муниципального хозяйства, как спорт и физическая культура, реализация полномочий органов местного самоуправления связана с охраной здоровья населения и профилактикой заболеваний, поддержанием высокой работоспособности человека, воспитанием патриотизма граждан, подготовкой их к защите Родины.

Таким образом, можно отметить, что муниципальные учреждения отвечают за большую часть направлений социальной сферы деятельности и должны обеспечить удовлетворение широкого перечня социально-бытовых потребностей населения. Однако далеко не все инструменты регулирования социальной сферы эффективно использованы в решении вопросов обеспечения социально-бытовых потребностей населения. Управление социальным сектором экономики должно строиться на предположении наличия у управляющего органа совокупности инструментов воздействия на отрасли экономики, отвечающие за качественное удовлетворение потребностей населения.

Отметим важное обстоятельство, диктующее приоритет нерыночных механизмов в выявлении и обеспечении потребностей. Например, в здравоохранении это связано с определением категорий населения, для которых такая потребность является наиболее острой². Риск потери здоровья и более острую потребность в качественных услугах здравоохранения имеют менее благополучные категории населения, располагающие относительно низкими доходами и концентрирующиеся в неблагоприятных сегментах рынка труда. В то же время именно у этих категорий самый низкий платежеспособный спрос на эти услуги³.

Из этого следует, как рынок искажает реальную структуру потребностей, не выявляя оптимальные точки приложения усилий. Дополнительное влияние на снижение эффективности услуг в условиях чрезмерно высокой доли коммерческого сектора оказывает и асимметрия информации, обусловленная недостаточной компетентностью потребителей. Опора при решении обозначенной задачи только на рынок в такой ситуации приведет к нерациональному использованию ресурсов и снижению эффективности.

¹ Статьей 43 закона Российской Федерации «О культуре» предусмотрена возможность использования всех форм собственности на памятники истории и культуры, в том числе частной и муниципальной.

² Современные исследования показывают, что наиболее ощутимое влияние на состояние здоровья человека оказывают социально-экономические факторы, на долю которых приходится более половины совокупного вклада внешней среды и внутренних генетических особенностей. Среди них ключевую роль играет качество питания, а также уровень образования, условия и режим труда, психосоциальные стрессы, связанные с нестабильностью занятости и дохода. Существует устойчивая прямая зависимость уровня заболеваемости от уровня материального достатка семьи.

³ Фактическая потребность и платежеспособный спрос изменяются в противоположных направлениях.

Даже в относительно благополучных и богатых странах, отличающихся высоким уровнем оплаты труда и среднедушевых доходов населения, увеличение доли частного сектора в здравоохранении ведет к негативным социальным последствиям и снижает конечную эффективность использования ресурсов, привлекаемых в эту сферу. В странах, где уровень доходов населения ниже, а их дифференциация высока, обеспечить эффективное развитие, в частности, здравоохранения возможно только на основе его преимущественно государственного (дотации муниципальным образованиям) финансирования и нерыночных критериев предоставления основной части услуг.

Снижение доступности качественной бесплатной медицинской помощи — курс, неприемлемый в условиях сохранения относительно высокого расслоения населения по доходам и сохранения обширных категорий малообеспеченных граждан, обладающих по объективным причинам высоким риском потери здоровья и относительно более высокой потребностью в услугах здравоохранения.

В сфере образования удовлетворяется большое количество индивидуальных и общественных потребностей, которые могут вступать в противоречие друг с другом (табл.). В данном случае следует не только выявить, но и ранжировать потребности, выстроить их по уровню приоритетности. Это важное условие для повышения социально-экономической эффективности инвестиций, направляемых в образование. В решении этой задачи классические рыночные инструменты регулирования могут играть лишь вторую, подчиненную роль.

Потребности сферы образования

Общественные потребности	Индивидуальные потребности
Передача следующим поколениям знаний и навыков, связанных с освоением и применением новых знаний	Усвоение знаний, навыков, развитие способностей (накопление человеческого капитала)
Обеспечение экономики квалифицированными кадрами	Установление социальных связей (накопление социального капитала)
Социализация, усвоение принятых ценностей и норм, интеграция в общественную жизнь	Приобретение формального статуса — аттестата, сертификата, диплома (накопление символического капитала)
Повышение социальной мобильности	

Ограничения роли рынка в сфере образования связаны с тем, что этот механизм приспособлен для обеспечения индивидуального платежеспособного спроса и не реагирует на общественную потребность. Поэтому коммерциализация сферы образования в России сопровождается обострением структурных диспропорций на рынке труда, сбоем конкурентного механизма отбора наиболее способных и мотивированных претендентов на получение различных видов образования, усилением социального расслоения, снижением качества образования. Последнее стало осознаваться политиками¹.

В отличие от накопления традиционного капитала приобретение знаний, навыков и компетенций в системе образования представляет собой

¹ В концепции развития рынка труда на 2007–2010 гг. отмечалось, что наряду с ожидаемым количественным сокращением трудоспособного населения вторым главным фактором нарастания неудовлетворенной потребности народного хозяйства в кадрах выступает несоответствие профессионального образования актуальным и перспективным потребностям рынка труда по квалификационному уровню и по профессиональной структуре.

интерактивный процесс, предполагающий не только вложение материальных и финансовых ресурсов, но и значительный вклад собственных усилий учащегося (осуществляемых им лично, а не от его имени), наличия нематериальных инвестиций¹. В богатых и относительно социально однородных европейских странах уровень государственных инвестиций в образование составляет не менее 5% ВВП, а доля студентов, обучающихся на платной основе, не превышает 10%².

Концепция долгосрочного социально-экономического развития России к 2020 г. предполагает увеличение государственных инвестиций в образование с 3,9 до 4,5% ВВП. При этом запланировано снижение доли государственного участия в финансировании образования с 84,8 до 81,8% [1]. Ожидать прорыва в сфере образования при подобной стратегии инвестирования сложно.

Развитие организационно-экономических форм хозяйствования в социальном секторе экономики показывает, что в настоящее время остро стоит проблема их выбора и определения инструментов регулирования социальной сферы. В настоящее время необходимо сформировать и обосновать перспективные направления развития организационно-экономических форм хозяйствования в этой сфере деятельности с учетом проблем, противоречий и особенностей каждой из отраслей при соблюдении баланса интересов всех участников хозяйственной деятельности.

Первым инструментом регулирования социальной сферы является перевод муниципальных учреждений в форму коммерческих. Он применим в отношении объекта управления — муниципального производителя социально-бытовых услуг. Перевод муниципальных учреждений, обеспечивающих социально-бытовые потребности населения, в форму коммерческих организаций может быть произведен с целью повышения качества услуг, оптимизации бюджетных расходов на их оказание, развития конкуренции на рынке услуг, снижения их стоимости и повышения качества, создания механизмов гибкого реагирования на изменение запросов потребителей. Это попытка сократить количество муниципальных организаций, оказывающих социально-бытовые услуги и при этом обладающих возможностью самостоятельного обеспечения своей деятельности.

Однако следует учитывать, что данный инструмент является очень рискованным по причине неразвитости рынка социально-бытовых услуг и потери со стороны муниципалитета контроля за уровнем и качеством обеспечения социально-бытовых потребностей населения. Необходимо учитывать и тот факт, что высвобождение работников бюджетной сферы, обретение бюджетными учреждениями нового организационно-правового статуса — все это связано с возникновением дополнительных издержек (уплата лицензионных сборов, открытие счетов). В этих условиях возможно единовременное увеличение стоимости социально-бытовых услуг, оказываемых негосударственными организациями, что в случае низкой платежеспособности населения может привести к возрастанию социальной напряженности в муниципальном образовании.

¹ Объем образовательного капитала, с которым выпускник покидает школу, зависит не только от качества преподавания и организации учебного процесса, но и от его собственных трудовых усилий, мотивации и природных задатков. В последнем случае налицо эффект дифференциальной ренты (более способные ученики при равном объеме усилий учатся легче и успешней и достигают лучших результатов).

² Рассчитано по: [2, с. 112, 116].

Другим перспективным направлением повышения эффективности бюджетного финансирования социальной сферы является финансирование через муниципальные заказы. При этом заказы должны размещаться на конкурсной основе как между муниципальными некоммерческими, так и коммерческими организациями. Указанный способ бюджетного финансирования не является альтернативой базовому варианту ресурсного обеспечения.

Обладая некоторыми достоинствами (гибкость, динамичность, адресность в получении финансовых средств), он не лишен недостатков и прежде всего нестабильности финансовых поступлений. Это ограничивает возможности широкого применения этого способа финансирования.

В рамках нашего исследования предложен и новый инструмент регулирования отраслей социальной сферы муниципального образования — создание межмуниципального кластера по обеспечению социально-бытовых потребностей населения муниципального образования. Этот инструмент может стать хорошим вариантом повышения эффективности социальной сферы. Привлечение средств бюджетов сопредельных муниципальных образований может стать эффективным способом улучшения финансового положения муниципальных образований региона (области)¹.

Цель создания межмуниципального кластера — развитие хозяйства территорий, участвующих в данном взаимодействии. Закон о местном самоуправлении позволяет муниципалитетам восполнить пробел сотрудничества на основе хозяйственной кооперации. Однако реализация подобных предложений возможна не во всех сферах социально ориентированной экономики муниципального хозяйства.

Муниципальные образовательные учреждения, учреждения здравоохранения, культуры и спорта имеют право оказывать населению дополнительные платные услуги, использовать новые образовательные методики и технологии. При этом такие учреждения не теряют права на получение полного объема предусмотренного для них нормативами финансирования за счет средств местного бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации. Более того, учреждения вправе самостоятельно распределять и использовать дополнительно заработанные финансовые ресурсы в соответствии со своими уставными целями. Следовательно, создание межмуниципального кластера в данных отраслях муниципального хозяйства возможно.

В перечень социально-бытовых услуг, при оказании которых может быть использован межмуниципальный кластер по обеспечению социально-бытовых потребностей населения, нами включены организация предоставления дополнительного образования в отраслях образования, соподчиненных муниципалитетам, а также в отраслях спорта и физической культуры; профессиональная переподготовка кадров; организация отдыха детей; оказание услуг по исследованиям, обследованию, диагностике с использованием новейшего медицинского оборудования (которое не используется на 100%); оказание театрально-зрелищных услуг; музейная деятельность; организация и проведение спортивных мероприятий.

¹ В настоящее время муниципальные образования, расположенные территориально в одной области, не только не взаимодействуют друг с другом, но и работают друг против друга. В муниципальной экономике данный инструмент оказался незадействованным.

Возможность создания кластера по обеспечению социально-бытовых потребностей населения услугами жилищно-коммунального хозяйства отсутствует, так как оказание жилищно-коммунальных услуг производится с использованием определенного имущественного комплекса конкретной территории (электрические, водопроводные и канализационные сети) и транспортировка коммунальных услуг на большие расстояния становится не выгодной. Более того, коммунальные услуги водо-, тепло-, электроснабжения и канализации представляют собой сильно монополизированный сектор рынка услуг. Потребитель зачастую не имеет возможности выбора поставщика услуг.

Современные условия хозяйствования предоставляют муниципальным менеджерам широкий перечень инструментов регулирования отраслей социальной сферы муниципального образования. От выбора инструмента напрямую зависит эффективность развития социальных отраслей экономики муниципального хозяйства.

Поэтому выбор инструмента должен отвечать поставленной задаче по формированию такого варианта ресурсного обеспечения отраслей социальной сферы муниципального образования, которая обеспечит требуемый уровень социальной защищенности населения и позволит предоставить жителям территории социальные гарантии. В современных условиях важно выработать оптимальную экономическую политику, позволяющую достичь высокой степени эффективности в решении поставленной задачи в условиях ограниченности всех видов ресурсов.

Список использованной литературы

1. Концепция национальной образовательной политики Российской Федерации: одобрена приказом Минобрнауки России от 3 сент. 2006 г. № 201. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Образование в Российской Федерации: 2006. — М., 2006.
3. Шуплецов А.Ф. Формирование и оптимизация эффективной структуры социального сектора отраслевой экономики города / А.Ф. Шуплецов, Т.В. Суходоева, Ю.А. Скоробогатова. — Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2010.

Referenses

1. Kontseptsiya natsional'noi obrazovatel'noi politiki Rossiiskoi Federatsii: odobrena prikazom Minobrnauki Rossii ot 3 Sept. 2006 g. № 201. — Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
2. Obrazovanie v Rossiiskoi Federatsii: 2006. — M., 2006.
3. Shupletsov A.F. Formirovanie i optimizatsiya effektivnoi struktury sotsial'nogo sektora otraslevoi ekonomiki goroda / A.F. Shupletsov, T.V. Sukhodoeva, Yu.A. Skorobogatova. — Irkutsk: Izd-vo BGUEP, 2010.

Информация об авторе

Шуплецов Александр Федорович — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономики предприятия и предпринимательской деятельности, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: ssa@isea.ru.

Author

Shupletsov Aleksandr Fyodorovich — Doctor of Economics, Professor, Chairholder, Chair of Enterprise Economy and Entrepreneurship, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: ssa@isea.ru.