

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН)

© 2012 Е.О. Макарова

Казанский государственный медицинский университет

E-mail: whispermj@list.ru

Представлены и структурированы методы и инструменты государственного регулирования инвестиционной деятельности в сфере социального обслуживания, рассмотрены результаты реализации некоторых методов и инструментов.

Ключевые слова: инвестиции, социальное обслуживание, прямое государственное регулирование, косвенное государственное регулирование.

В условиях рыночной экономики государство осуществляет функции регулирования инвестиционной деятельности с целью воздействия на экономику страны для развития рыночных отношений и недопущения кризисных явлений. Государственное регулирование представляет собой совокупность решений, реализация которых осуществляется государственными структурами с помощью экономических, организационных и правовых методов, объективно позволяющих создавать благоприятные условия для экономического роста и эффективного развития организаций всех форм собственности¹. В сфере социального обслуживания (СО) государство всегда должно проводить регулирование и не снижать своего участия, создавать условия для ее развития, от этого в значительной степени зависит социально-экономическая стабильность государства.

Принципы регулирования инвестиционной сферы в России определяются федеральным законодательством. Государственное регулирование инвестиционной деятельности производится органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ в соответствии с Федеральным законом «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ.

Исходя из состояния экономики (уровня инфляции, дефицита бюджетной системы, структуры производства, платежеспособного спроса населения на товары и услуги и иных факторов), применяют различные концепции регулирования рынка инвестиционных товаров². В сфере СО такими определяющими факторами являются: состо-

яние экономики (дефицит бюджетной системы, уровень инфляции, уровень доходов населения, уровень безработицы) и социально-экономическое состояние (половозрастная структура населения, социальная напряженность в обществе, уровень безнадзорности, структура семьи, состояние здравоохранения и образования и т.д.).

В федеральном законодательстве выделяется два направления государственного регулирования инвестиционной деятельности: прямое и косвенное регулирование. Прямое государственное регулирование инвестиционной деятельности в СО осуществляется с помощью методов административного воздействия. Косвенное регулирование включает в себя разнообразные методы и рычаги воздействия, стимулирующие развитие инвестиционной деятельности: налоговую, амортизационную политику, защиту интересов инвесторов и другие меры экономического воздействия³.

Государственное регулирование инвестиционной деятельности в конкретной сфере должно выполняться с применением научных подходов и наиболее соответствующих методов и инструментов. Регулирование инвестиционной деятельности в сфере СО осуществляется же по принципу государственного патернализма. Несомненно, инструменты и методы, применяемые для регулирования инвестиционной деятельности в сфере СО, имеют научное обоснование, но, несмотря на многообразие методов управления и регулирования, заключаются в законотворческом процессе и реализации с помощью административных методов, инструментов регулирования, основы которых были сформулированы на этапе становле-

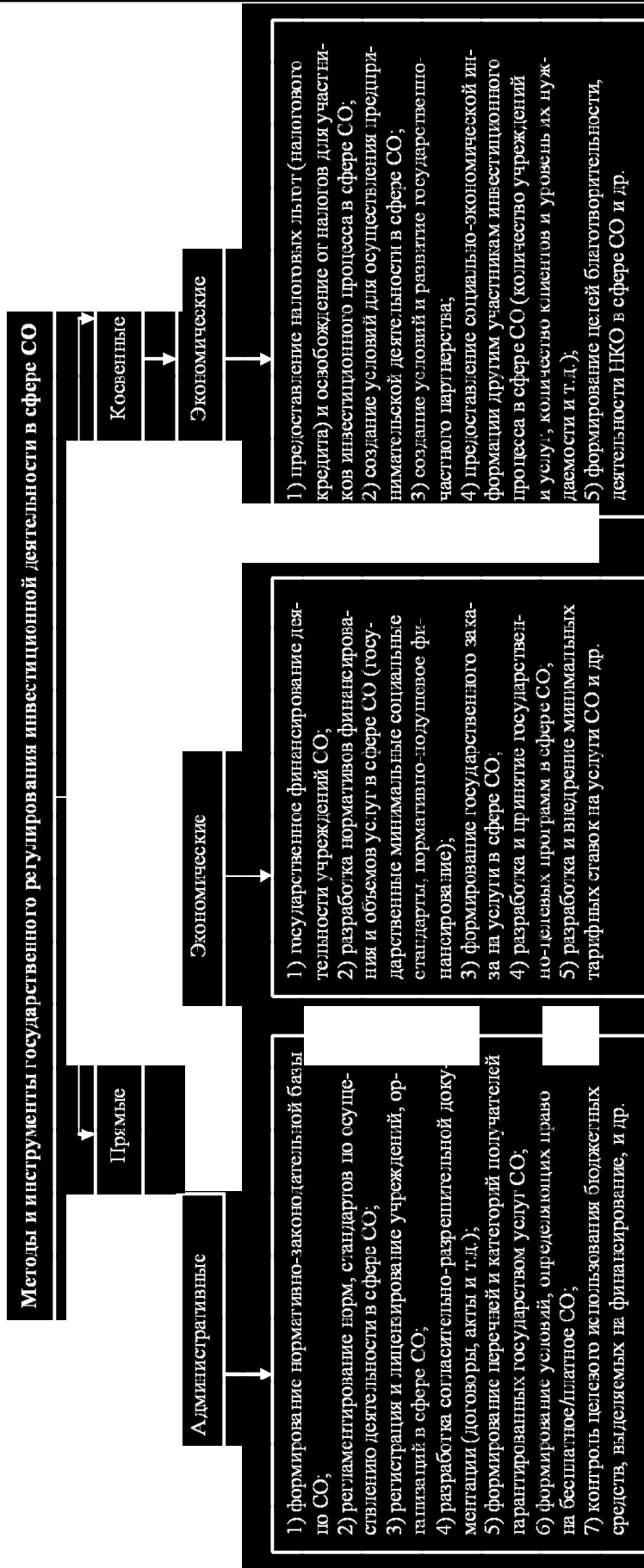


Рис. 1. Методы и инструменты государственного регулирования инвестиционной деятельности в сфере СО

ния сферы СО (в 90-х гг. XX в.). Государство как участник инвестиционного процесса является единственным участником, имеющим право принуждения в рамках и на основе закона. Этим и обусловлено активное применение административных методов регулирования в сфере СО, что делает рынок услуг СО очень ригидным к изменяющимся социально-экономическим условиям.

Из всего многообразия различных методов, применяемых для регулирования инвестиционной деятельности в сфере СО, используются не все. Так как в сфере СО не развиты кредитные отношения, то не используются инструменты денежно-кредитной политики, инструменты антимонопольной политики и т.д.

Методы государственного регулирования, применяемые в сфере услуг СО, мы представили в виде схемы-таблицы (рис. 1).

Прямое государственное регулирование осуществляется с помощью административных и экономических инструментов, косвенное - только с помощью экономических, которые могут носить прямой и косвенный характер. Чрезмерное применение административных методов государственного регулирования ограничивает свободы экономического выбора, снижает инвестиционную привлекательность услуг, учреждений сферы СО. Косвенные методы не нарушают рыночной ситуации, но имеют также свои минусы, характеризующиеся временными разрывами между принятием государственных мер, их реализацией, реакцией участников инвестиционного процесса и реальными результатами. Осуществление инвестиционной деятельности невозможно с использованием лишь административных или экономических методов. Для эффективности реализации государственных и негосударственных инвестиций в сфере СО необходимо применение различных методов и инструментов регулирования.

Формирование нормативно-правовой базы было первым инструментом административного регулирования. Основные федеральные законы были приняты в 1995-2000 гг. и практически не изменялись⁴.

Формирование стандартов СО осуществляется на федеральном уровне. За период с 2003 по 2011 г. было разработано и введено в действие 16 государственных стандартов по СО (ГОСТ). Минимальные нормы и нормативы в сфере СО также разработаны на федеральном уровне. Но в соответствии с федеральным законодатель-

ством субъекты вправе вводить собственные нормы, нормативы и стандарты, которые не противоречат федеральным.

Регламентирование норм, нормативов, стандартов по осуществлению деятельности в сфере СО реализуется на уровне каждого субъекта РФ в соответствии с уровнем социально-экономического развития, уровня нуждаемости населения в услугах СО.

Процедура регистрации и лицензирования в сфере СО является одним из "наболевших" вопросов. Долгое время учреждения СО не могли получить лицензии на осуществление социально-медицинской помощи населению. Сейчас большая часть учреждений СО имеет такие лицензии. Также согласно международным практикам обязательную процедуру лицензирования должны проходить и психологи, но данная практика в РФ еще не введена. Отсутствие системы регистрации и лицензирования учреждений в сфере СО как таковой приводит к невозможности адекватного развития негосударственных и коммерческих учреждений СО, а самое главное, не позволяет оценивать качество их работы.

Государственное финансирование деятельности учреждений СО также осуществляется на уровне федеральной и региональной власти. Разделяется как финансирование учреждений, так и финансирование льгот для различных категорий граждан, являющихся клиентами учреждений СО.

Согласно годовым отчетам Министерства труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан (МТЗиСЗ РТ), в целом на финансирование отрасли, которая с 2007 г. в РТ включает социальную защиту и гарантии в сфере труда, в 2010 г. было выделено порядка 30 млрд. руб., из которых 19,9 млрд. руб. являются средствами федерального бюджета, так как федеральные средства составляют большую часть инвестиционных средств - 66 % от общего финансирования (рис. 2). Для сравнения аналогичный показатель в 2007 г. составлял 27,7 % (общая сумма финансирования составляла 7,86 млрд. руб., из которых 2,17 млрд. руб. являлись средствами федерального бюджета), в 2008 г. 28 % (общая сумма финансирования - 10,8 млрд. руб., из которых 3 млрд. руб. - средства федерального бюджета), а в 2009 г. уже 50,5 % (9,8 млрд. руб. федеральных средств при общей сумме в 19,4) (рис. 2).

Активное привлечение федеральных бюджетных средств не может полностью решить

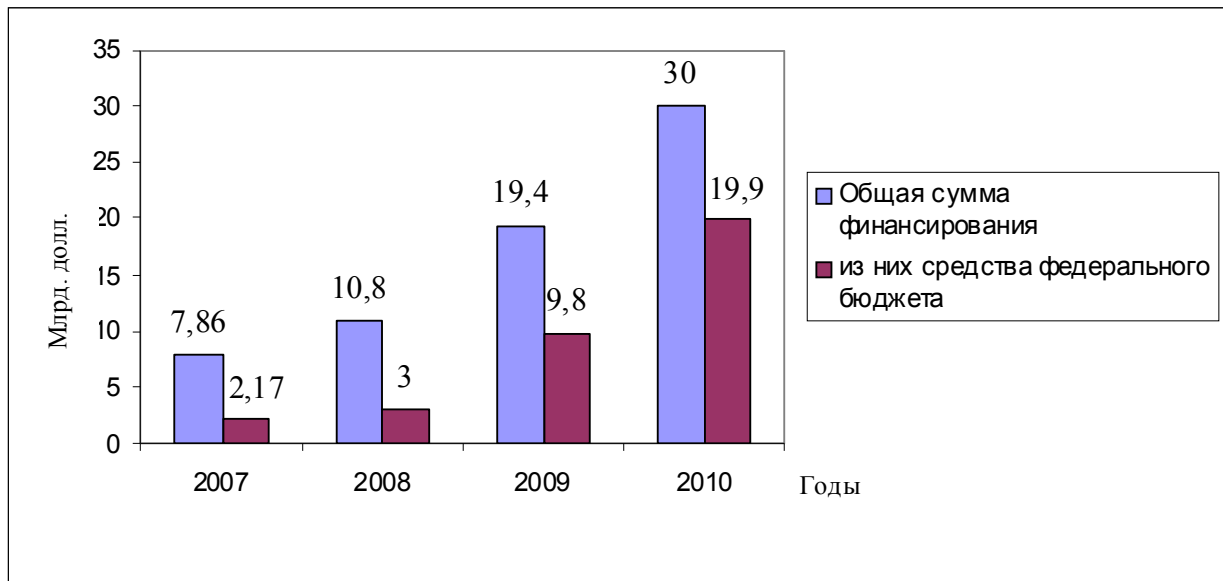


Рис. 2. Финансирование отрасли социальной защиты и гарантии в сфере труда в Республике Татарстан в 2007-2010 гг.

проблем инвестиционного обеспечения сферы СО, так как федеральный бюджет имеет свои ограничения. В данном случае необходимо расширять негосударственные инвестиционные источники и давать возможности формированию и росту рынка услуг СО, который на данном этапе развития сферы СО отсутствует.

Разработка государственных минимальных социальных стандартов (ГМСС) является одним из наиболее применяемых методов государственного регулирования инвестиционной деятельности в сфере СО. Именно система ГМСС в условиях нестабильной экономической ситуации становится основным методом государственного регулирования инвестиций в сферу СО. ГМСС позволяют установить предел, ниже которого финансирование социальной сферы недопустимо; являются базой для определения минимального бюджета учреждения (сектора социальной сферы), позволяющего государству обеспечивать реализацию конституционных социальных прав населения⁵. К основным государственным минимальным социальным стандартам относятся: прожиточный минимум (ПМ), минимальная заработная плата, базовая пенсия и т.д. Социальные пособия рассчитываются на основе ПМ. Решение об условиях предоставления услуг СО (бесплатно или за плату) принимается на основе соответствия совокупного дохода клиента социальной службы прожиточному минимуму. Помимо ПМ в сфере СО примерами ГМСС являются:

перечень гарантированных государством социальных услуг и периодичность их предоставления, нормы по количеству учреждений на количество человек, проживающих в регионе, норма материально-технической и кадровой обеспеченности учреждений СО и т.д.

Косвенные методы регулирования инвестиционной деятельности в сфере СО разработаны пока не в полной мере. Уже существуют некоторые налоговые льготы для учреждений СО и предприятий, осуществляющих деятельность по оказанию услуг СО: услуги по уходу за больными, инвалидами и престарелыми, предоставляемые государственными и муниципальными учреждениями социальной защиты лицам, необходимость ухода за которыми подтверждена соответствующими заключениями органов здравоохранения и органов социальной защиты населения, не подлежат налогообложению налогом на добавленную стоимость⁶. Но государственная политика регулирования инвестиционной деятельности направлена на переориентацию с прямых методов регулирования на косвенные, так как они более эффективны⁷. Государство в целом полностью регулировало процесс становления предпринимательства в России⁸, предпринимательская деятельность в сфере СО находится под еще более пристальным вниманием и контролем.

В последние несколько лет особое внимание уделяется созданию условий для осуществления предпринимательской деятельности в сфере СО.

В соответствии с законопроектом “Об основах социального обслуживания в Российской Федерации”, который находится на рассмотрении в Государственной думе (летом 2011 г. прошел публичные обсуждения на сайте Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации), частные структуры смогут активно участвовать в борьбе за получение государственного заказа на предоставление услуг СО.

В рамках содействия развитию предпринимательской деятельности государственных учреждений с 2007 г. в РФ введен новый тип организационной структуры учреждений - автономные учреждения. Автономные учреждения имеют большую свободу при осуществлении предпринимательской деятельности. Таким образом, автономные учреждения получают дополнительные внебюджетные инвестиции для реализации своих функций, улучшения мотивационной политики и т.д. На рис. 3

зарабатывали в среднем 275 тыс. руб. ежемесячно, в 2010 г. - в среднем 2,165 млн. руб. Ежегодный прирост средств, полученных автономными учреждениями СО от предпринимательской деятельности, составил 301 тыс. руб. Следовательно, государство не ошиблось в своих планах по переводу учреждений СО в ранг автономных.

Вопросы социально-экономической эффективности и формирования целей благотворительности, деятельности НКО в сфере СО пока только находятся на стадии становления, они были поставлены Президентом РФ Д.А. Медведевым в Послании 2010 г., по итогам которого было дано указание разработать и внести в законопроект изменения по расширению целей благотворительности и деятельности НКО в сфере СО.

В современных условиях, когда ставятся задачи повышения эффективности государственных инвестиций и привлечения негосударственного сек-

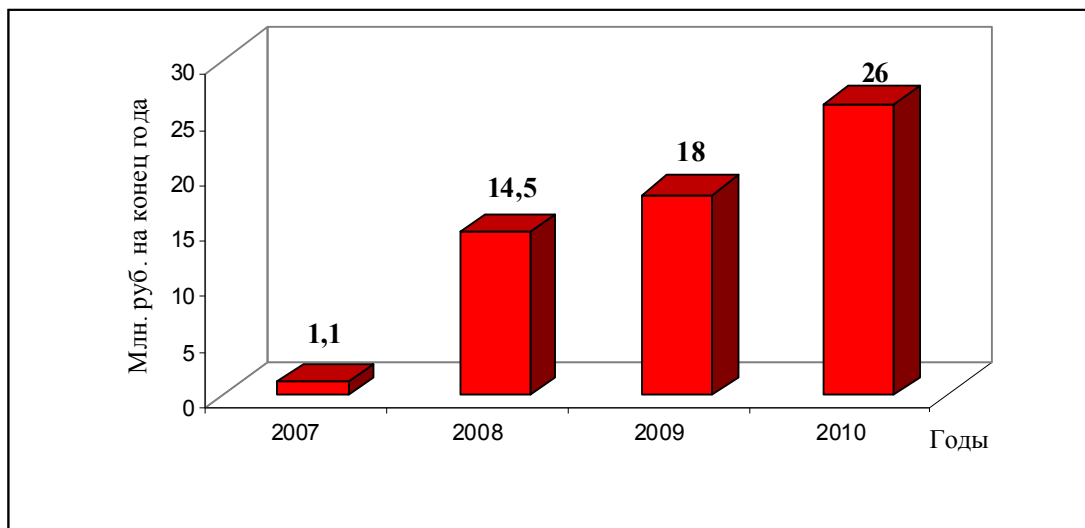


Рис. 3. Суммы средств, полученных автономными учреждениями СО РТ от осуществления предпринимательской деятельности в 2007-2010 гг.

отражены суммы средств, заработанных автономными учреждениями СО от реализации предпринимательской деятельности.

В 2007 г. 1,1 млн. руб. был заработан учреждениями лишь за последние 4 месяца работы, т.е. с того времени, как они были официально переведены в ранг автономных. Это говорит о том, что были потенциальные возможности для привлечения дополнительных средств. В общей сумме доходов автономных учреждений по итогам 2010 г. доходы от предпринимательской деятельности, оказания платных услуг населению и подсобных хозяйств автономных учреждений составили более 26 млн. руб. В 2007 г. учреждения СО

в сферу СО, инструментарий государственного регулирования инвестиционной деятельности в сфере СО должен быть несколько изменен и должен зависеть от специфических факторов инвестируемой сферы: экономических, социальных, правовых, социально-психологических, культурных и т.д.

Существующее многообразие методов и инструментов государственного регулирования инвестиционной деятельности пока не в полной мере реализуется в сфере СО. Дальнейшая работа в данном направлении, совершенствование косвенных методов регулирования будет способствовать развитию сферы СО и повышению социально-экономической стабильности общества.

¹ Панчук Н.А. Инструментарий и моделирование процессов государственного регулирования социально-экономической сферы // Экон. науки. 2009. № 6. С. 1.

² Инвестиции: системный анализ и управление / под ред. К.В. Балдина. 3-е изд. испр. М., 2009. С. 37.

³ Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений: федер. закон от 25 февр. 1999 г. № 39-ФЗ. Ст. 7 // "Консультант" - справ.-правовая система. URL: www.consultant.ru.

⁴ Основное изменение законодательной базы в сфере СО произошло в 2004 г., когда был принят закон, передавший большую часть функций по управлению СО на уровень субъектов, - Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изме-

нений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» от 22 авг. 2004 г. № 122-ФЗ. Прим. автора.

⁵ Судас Л.Г, Юрасова М.В. Маркетинговые исследования в социальной сфере: учебник. М., 2004. С. 38.

⁶ Налоговый кодекс Российской Федерации. Ст. 149 // "Консультант" - справ.-правовая система. URL: www.consultant.ru.

⁷ Матвеев К.Ю. Государственное регулирование приоритетных направлений инновационного инвестирования // Экон. науки. 2006. № 8. С. 18.

⁸ Чуйкин С.С. Государственное регулирование предпринимательской деятельности как фактор ее развития // Экон. науки. 2009. № 7. С. 41.

Поступила в редакцию 06.03.2012 г.