

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ: РИСКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

А. Н. Ряховская,

ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (Финансовый университет)
125993, ГСП-3, Москва, Ленинградский проспект, 49

Исследуется эффективность государственного регулирования экономики на примере электроэнергетики России и ЖКХ, причины отрицательных результатов, обоснованность соответствующих концепций, анализируются концептуальные элементы реформы, ожидаемый и полученный эффект, причины несостоятельности и возврата государства в сферу ЖКХ. Особое внимание уделено некоторым аспектам функционирования института саморегулирования России.

Ключевые слова: государственное регулирование, государственная экономическая политика, реформирование электроэнергетики и ЖКХ, обоснованность направлений реформ и их отрицательные результаты, риски непрофессионализма, естественные монополии технологического типа, несостоятельность концепции реформы ЖКХ.

Сведения об авторе: *Антонина Николаевна Ряховская, доктор экономических наук, профессор, Заслуженный экономист Российской Федерации, академик российской инженерной академии, заведующая кафедрой «Стратегический и антикризисный менеджмент» Финансового университета при Правительстве РФ, ректор Института экономики и антикризисного управления.*

Контакты: Антонина Николаевна Ряховская, econom@fa.ru

Для ссылки: Ряховская А. Н. Государственное регулирование экономики: риски и перспективы // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. № 1(21). С. 31–36.

GOVERNMENT REGULATION OF THE ECONOMY: RISKS AND PROSPECTS

A. N. Rjahovskaja,

Financial University under the Government of the Russian Federation,
Moscow, Russian Federation

The efficiency of state regulation of the economy by the example of the Russian power industry and utilities, the reasons for the negative results, the validity of the concepts, analyzes the conceptual elements of the reform, the expected and the resulting effect, the reasons for failure and return to the state in the housing sector. Particular attention is given to certain aspects of the functioning of self-regulation institute in Russia.

Keywords: government regulation, government economic policy, reform of the electricity and utilities, the validity of the directions of reforms and their negative results, the risks of non-professionalism, natural monopolies such as technology, the failure of the concept of housing reform.

Information about the author: *Antonina Nikolaevna Ryakhovskaya, Doctor of Economics Science, Professor, Honored Economist of the Russian Federation, Head of the Chair of «Strategic and anti-crisis management», Financial University under the Government of the Russian Federation, rector of the Institute of economy and anti-crisis management.*

Contacts: Antonina Nikolaevna Ryakhovskaya, econom@fa.ru

Reference: Rjahovskaja A. N. Government regulation of the economy: Risks and Prospects. MIR (Mod. innov. razvit.), 2015, no. 1 (21), pp. 31–36.

Важнейшей задачей российской экономики в условиях действия различных санкций со стороны США и других государств, наличия проблемы импортозамещения является обеспечение ее поступательного развития, что требует обоснованных, взаимоувязанных действий правительства РФ, всех его структур и отраслевых министерств, региональных и местных органов власти, а также частного бизнеса и населения. Однако с учетом имеющихся ограничений во времени, а также материально-технических, финансовых, трудовых и иных ресурсов должна быть четко обоснована их потребность, последовательность действий, определен планируемый к получению результат в натурально-вещественной форме, разработаны другие параметры.

Принципиально важным представляется уход от получившего в период перестройки принципа «освоения денежных средств» к планированию результатов реализации утвержденных планов и заданий в натурально-вещественной форме и отчету за млн. км построенных дорог, количестве выпущенных самолетов, станков, млн. тонн выращенного зерна и т.д.

Как уже отмечалось, одним из важнейших факторов является недостаточность времени, т.е. намеченное к выполнению должно быть выполнено в кратчайшие сроки, т.к. Россия в настоящее время не может по образцу Западной Европы сначала развивать отрасли, непосредственно связанные с потребительским рынком – легкую и пищевую промышленность, а затем тяжелую промышленность.

На реализацию такой концепции Англии, например, потребовался целый век. Таким образом, необходимо определиться с приоритетами развития и, как уже отмечалось, с количеством планируемой к выпуску продукции и главное – добиться конкретных результатов.

При этом следует иметь в виду естественные ограничения возможностей планирования и возврата к материальным показателям, действующим в условиях рыночной экономики при наличии частной собственности на основные, даже стратегические предприятия.

Анализируя опыт создания собственной промышленности в рамках проведения индустриализации в Советском Союзе начала XX века, отмечаем применение иного подхода, предусматривающего создание на первоначальном этапе собственной тяжелой промышленности и лишь затем обеспечение производства предметов потребления, реализация которого позволила создать к началу Великой войны 10 тысяч различных предприятий.

При решении серьезных проблем российской экономики необходима, как уже отмечалось, четкая аргументированность и научное обоснование планируемых и реализуемых действий, их последовательность. Однако в действительности, зачастую принимаемые решения противоречат друг другу. Так, создавая определенные условия для развития малого и среднего бизнеса, впоследствии принимаются решения либо об отмене действующих налоговых льгот, либо о введении новых налогов [5], что в конечном итоге, приводит к резкому сокращению числа указанных субъектов экономики, обеспечивающих занятость значительной части населения России, наполнение доходной части бюджетов разных уровней.

Определенная стабильность в системе налогообложения будет обеспечена в ходе реализации соответствующих положений послания президента, предусматривающих неизменность действующих налогов в течение 4-х лет, предоставление 2-х летних налоговых каникул новым ИП и малым предприятиям, работающим в производственной, научной, социальной сферах.

В рамках государственного регулирования экономики в столь ответственные для нее периоды важными являются не только налоговая политика, межбюджетные отношения, финансово-банковская сферы, но и действия государства в отношении отдельных отраслей экономики, особенно социально значимых, оказывающих жизненно необходимые услуги. Так, важнейшей составляющей решения задач российской экономики современного этапа ее развития является электроэнергетика, техническое состояние производственных мощностей и основного сетевого оборудования

которой является критическим с износом более 70%. При этом реформирование отрасли, формально завершившееся в 2008 г. прекращением существования РАО «ЕЭС России», образованием 28 независимых компаний и принудительным разделением энергосистемы государства на генерацию, сети и сбыт, продолжается непрерывно до настоящего времени, что в значительной степени обуславливает рост рисков государственного регулирования для всех без исключения субъектов рыночной экономики и социально-экономических систем ввиду постоянно меняющихся правил, требований, установок, а главное – роста тарифов.

Анализ результатов реформирования свидетельствует о том, что практически ни одна из поставленных целей не была достигнута ввиду невозможности их принципиального решения.

В период разработки основ реформы электроэнергетики, в том числе коммунальной, обсуждения и их корректировки мы неоднократно обосновывали невозможность развития здесь конкуренции ввиду ее отнесения к естественным монополиям технологического типа [6, 7].

Обоснованность наших аргументов подтвердили результаты смелого эксперимента в важнейшей отрасли жизнеобеспечения – вместо одной госмонополии сегодня функционируют несколько региональных монополий, которые снова объединили генерацию и сбыт. Например, «КЭС-холдинг» объединяет несколько территориальных генерирующих компаний ТГК-5, ТГК-6, ТГК-9, Волжскую ТГК и КЭС-энергосбыт. Аналогичных примеров образования новых монополий в электроэнергетике множество.

Приведенный пример характеризует попытки государства коренным образом реформировать рассматриваемую отрасль, которые увеличили риски неполучения различными потребителями ее жизненно важных услуг, многократного роста их стоимости (тарифов), получения не в полном объеме ввиду наличия указанных рисков.

Таким образом, отрицательные результаты реформирования электроэнергетики России свидетельствуют о наличии нескольких рисков государственного регулирования:

- риска непрофессионализма сотрудников федеральных органов исполнительной власти, которые игнорировали особенности электроэнергетики, как естественной монополии технологического типа, важнейшими из которых являются невозможность развития конкуренции при сложившемся на период преобразований уровне развития техники, технологий отрасли, а также экономики государства;
- слабой исполнительской дисциплины сотрудников государственных органов исполнительной власти;

- риска коррупции;
- низкого уровня эффективности государственного управления.

Проявление указанных рисков заключается в том, что со стороны государства не было требования научного обоснования концепции реформирования электроэнергетики, а так же не был обеспечен жесткий контроль за принятыми в рамках реформирования решениями. Так, важной составляющей реформы электроэнергетики являлось привлечение к владению основными фондами энергосбытовых компаний и производственных мощностей частного бизнеса, в том числе иностранного, одним из главных требований к которому являлось реализация разработанных и утвержденных инвестиционных программ по коренному обновлению основных фондов отрасли, применяемых технологий, строительству различных энергообъектов в установленных объемах, в четко предусмотренные сроки.

Ввиду слабого контроля и неэффективного административного регулирования инвестиционного процесса со стороны государства за реализацией указанных мероприятий, коррупционных и других негативных проявлений практически не применялась система предусмотренных штрафных санкций, возврат в госсобственность отчужденных в процессе реформирования объектов электроэнергетики. Указанные планы и инвестиционные программы практически повсеместно не были реализованы, что обусловило увеличение износа основных фондов до критических параметров, хроническое устаревание применяемых технологий.

Проведенный анализ некоторых результатов реформирования электроэнергетики России и проявившихся в ходе реализации соответствующих мероприятий и мер негативных факторов свидетельствует, в конечном итоге, о наличии и проявлении риска низкого уровня эффективности государственного управления.

Молодые ученые, анализируя отрицательные результаты становления рыночно ориентированной отраслевой структуры в электроэнергетике, объясняют последующую «вынужденную национализацию электросетевого комплекса, отсутствием эффективных собственников, масштабными хищениями финансовых и инвестиционных ресурсов, неуправляемым ростом стоимости электроэнергии для конечных потребителей, неопределенностью в масштабах и периодичности поступления потока платежей по основной деятельности всех субъектов отраслевой структуры, прежде всего для предприятий генерации и энергоремонта» [4], что также свидетельствует о снижении эффективности результатов деятельности силовых структур государства, низкой результативности функционирования региональных энергетических комиссий.

Множество вопросов вызывают утверждения, что следствием становления рыночно ориентированной структуры рассматриваемой отрасли является «неопределенность в масштабах и периодичности поступления потока платежей по основной деятельности..., прежде всего для предприятий генераций и энергоремонта» [4].

Как представляется, величина финансовых потоков любого субъекта рыночной экономики формируется под воздействием нескольких факторов: объемов произведенной продукции (оказанных услуг), величины утвержденного тарифа либо сметы на производство ремонтных работ энергооборудования, а также платежной дисциплины потребителей (населения, различных организаций, государства).

Сложившееся положение, характеризующееся потерей управления и нарушением устойчивости отраслевого воспроизводственного процесса, объясняется невозможностью реализации поставленных задач, а также несовершенством механизма по внедрению рассматриваемой отрасли в рыночную экономику.

В комплексе рассматриваемых проблем важнейшей является проблема эффективных собственников, которые, как неоднократно предполагало государство, должны появиться на объектах рассматриваемой отрасли среди лиц, активно участвующих в ее реформировании, на предприятиях различных отраслей экономики, в отношении которых реализуются процедуры банкротства, в иных случаях, например, при приватизации госсобственности.

Как представляется, основными качествами эффективного собственника должны быть высокий уровень знаний, в первую очередь, объекта управления или владения, высочайший уровень социальной ответственности и др. В этой связи генеральной линией государства в решении этой важнейшей задачи национальной экономики является выявление уровня квалификации претендентов на владение, управление объектами госсобственности, контроль эффективности управления госпредприятиями и отраслями, их законопослушность, знание специфики отрасли и конкретного предприятия.

Наличие серьезных рисков госуправления различных уровней, в т.ч. регионального и местного, значение которых многократно возросло с началом реформирования, имеют место в жилищном и коммунальном хозяйстве России. Наряду с другими учеными и практиками мы доказывали аргументы несостоятельности Концепции-97 [8, 9, 10], утвердившей основные направления реформы отрасли, оказывающей жизненно необходимые, социально значимые услуги (табл. 1).

Что касается первого элемента реформы, то с ее начала до настоящего времени тарифы на услуги ЖКХ возросли многократно, что явилось главной причи-

Таблица 1

Концепция-97: аргументы несостоятельности

Концептуальные элементы реформы	Ожидаемый эффект	Аргументы несостоятельности
1. Переход на 100%-ную оплату услуг населением	• освобождение бюджета (федерального и субъектов федерации) от расходов ЖКХ	• освобождение не полное, в любом случае содержание общегородских коммунальных служб остается на бюджетном обеспечении; • рост финансовой нагрузки на бюджет за счет увеличения: - расходов организаций бюджетной сферы в части оплаты жилищно-коммунальных услуг; - величины выпадающих доходов от льготных потребителей
2. Демонопользация и приватизация коммунальных предприятий, привлечение альтернативных организаций	• создание конкурентной среды, которая стимулирует снижение издержек; • обеспечение возможности выбора потребителями поставщика услуг	• коммунальные услуги не конкурентноспособны, так как цены не испытывают влияния закона спроса предложения; • естественные монополии технологического типа как форма эффективного развития СКО не устранимы, их дробление ведет к росту издержек, но конкуренции не создает; • альтернативный выбор ограничивается сферой жилищных услуг. Но и здесь конкурсный отбор жилищных организаций не создает конкурентного рынка и может повысить качество эксплуатации лишь при стоимости услуг, обеспечивающей им такие же доходы как в альтернативных сферах деятельности
3. Стимулирование сокращения издержек производства	Снижение себестоимости услуг за счет: • установки приборов учета; • экономии ресурсов и энергии	• установка приборов учета снижает не себестоимость услуг, а объем потребления; • население подвергается дополнительным затратам, связанных с установкой и обслуживанием приборов учета, их ремонтом; • учет расхода к.у. ликвидирует непроизводительные расходы и потери ресурсов, однако обуславливает рост себестоимости единицы услуг; • отсутствуют механизмы к энергосбережению, не приведены в действие интересы субъектов коммунального рынка
4. Социальная защита малоимущих граждан	• постепенное повышение ставок оплаты ж.к.у.; • ограничение величины оплаты предельных долей расходов в совокупном доходе семьи	• для состоятельных семей – это отсрочка; • для малоимущих граждан это равнозначно введению коммунального налога (в 2003 г. – 22–25%); • коммунальные предприятия обрекаются на финансирование, ограниченное возмещением текущих затрат
5. Переход на экономически обоснованные тарифы	Обеспечение самокупаемости и самофинансирования	• усиливаются затратные тенденции в ценообразовании, поскольку тарифы формируются по модели «издержки плюс»; • сохраняется тенденция к расточительству у поставщиков услуг, заинтересованность в увеличении объемов отпуска услуг потребителям

ной значительного роста числа бедного населения России: по утверждению правительства РФ в настоящее время каждый девятый гражданин нашей страны находится за чертой бедности [12]. При этом исследователи Института социологии РАН еще год назад утверждали, что признаками «человека за чертой бедности» обладает каждый пятый россиянин [13]. Указанное несоответствие сведений свидетельствует о том, что низкая эффективность государственного управления обусловлена, в том числе недостоверными статистическими данными.

Интересными представляются результаты исследований ученых ВШЭ [14], согласно которых средний возраст российского бедняка – 41 год, 14% бедняков – родители с двумя детьми; 50% – с тремя и более. Кроме того, в последние годы хотя бы временный опыт пребывания в бедности имеют 60% россиян.

Приведенные данные свидетельствуют о не выполнении четвертого концептуального элемента реформы – социальная защита малоимущих граждан. При этом мы неоднократно доказывали влия-

ние отрицательных результатов реформирования ЖКХ, низкого уровня профессионализма региональных энергетических комиссий, утверждающих тарифы на услуги ЖКХ [11].

Главным заблуждением реформы ЖКХ является демонопользация и приватизация коммунальных предприятий ввиду неконкурентности коммунальных услуг и коммунального производства (табл. 1 п. 2), относимого к локальным естественным монополиям технологического типа.

Анализ концепции реформы ЖКХ показал, что практически единственным из ожидаемых и полученных эффектов является эффект от установки приборов учета (табл. 1 п. 3). Однако ошибочными являются ожидания сокращения по этой причине издержек производства, в то время как в реальности сокращаются объемы потребления коммунальных услуг, что имеет принципиальное значение ввиду отмеченного влияния ЖКХ на рост численного бедного населения.

Планируемое и в общем-то достигнутое привлечение частного бизнеса к управлению жилищным

фондом России так же имеет множество негативных последствий ввиду повсеместного воровства поступивших на счет управляющих компаний средств населения за потребленные услуги и их неперечисление ресурсоснабжающим организациям, приписок, других грубейших нарушений, что, в конечном итоге, в значительной степени снижает качество жилищного обслуживания населения, увеличивает число бедных. Именно совокупность рассмотренных обстоятельств обусловила целесообразность возврата в указанную сферу во многих городах России государственных обслуживающих организаций.

Так, в соответствии с постановлением Правительства Москвы [2], в целях совершенствования системы содержания объектов жилищного фонда города, улучшения качества и надежности его эксплуатации и ремонта, а также повышения уровня благоустройства территорий предусмотрена реорганизация ГУП «ДЕЗ» в государственные бюджетные учреждения «Жилищник», основной целью деятельности которых является надежное, безопасное и качественное предоставление жилищных, коммунальных и прочих услуг, включая управление многоквартирными домами, благоустройство территорий, содержание объектов коммунальной и инженерной инфраструктуры.

Таким образом, именно этими обстоятельствами опосредовано признаны результаты реформирования ЖКХ отрицательными, а риск государственного регулирования отрасли жизнеобеспечения высочайшим.

В этом случае возврат в жилищную сферу многих городов России государственных эксплуатационных организаций свидетельствует о более значительной эффективности их функционирования по сравнению с частными структурами. Риск государственного регулирования в этом случае так же заключается в непродуманности принимаемых решений, отсутствии их научного обоснования, отсутствии четких правил взаимодействия с государством, невыполнении имеющихся инструкций и иной нормативной правовой базы, отсутствии соответствующего наказания инициаторов реформы ЖКХ и лиц, утвердивших и реализующих ее непродуманную концепцию.

Особого рассмотрения требуют межбюджетные отношения России, основой которых является делегирование на местный уровень множества функций государства без соответствующего финансирования, что многократно увеличивает угрозу ликвидации малых и средних предприятий в регионах, способствует возникновению конфликта интересов федеральных и региональных органов власти, а так же различных рисков ведения предпринимательской деятельности.

Признавая имеющее место в перестроечный период снижение уровня эффективности государственного управления, государство в рамках совершенствования своей экономической политики, улучшения делового климата, устранения неоправданных административных барьеров, снижения коррупционных рисков, развития важнейших принципов его взаимодействия с бизнес-сообществом, создания условий для свободы предпринимательства и конкуренции, повышения уровня развития форм самоорганизации бизнеса и общества, доверия к общественным институтам делегирует часть государственных функций профессиональным сообществам, способствуя становлению и развитию института саморегулирования России.

Анализ сформированной нормативной законодательной базы, регулирующей функционирование различных саморегулируемых организаций (СРО), состоящей из соответствующего федерального закона [1] и отраслевых законов, а также федеральных стандартов, разрабатываемых соответствующими бизнес-сообществами и утверждаемых уполномоченным государством органом показал, что она позволяет вводить «фактически любые требования к СРО, в том числе прямо противоречащие нормам закона о саморегулируемых организациях» [3].

Как утверждается в указанном докладе, по результатам анализа эффективности деятельности различных СРО выявлено, что ни одна из делегированных государством функций, ни главная цель их создания – развитие конкурентных и профессиональных стимулов – практически не достигнута ни одним из профессиональных сообществ, что может быть объяснено тем, что в российской экономике в целом слабо развиты различные репутационные и сигнальные механизмы, отсутствует доверие потребителей к субъектам предпринимательства, которые, как показала практика, не заинтересованы в повышении качества и эффективности своей деятельности.

В этой связи регулирующая функция государства заключается в создании механизма, разработке комплекса стимулов для того, чтобы стратегические интересы предпринимателя, а также бизнес-сообщества не ограничивались выбором оптимальной подстройки к текущим условиям в краткосрочной перспективе.

Результаты проведенного МЭР анализа достижения поставленных целей внедрения института саморегулирования, по устранению излишних административных барьеров и ограничений, оптимизации государственных функций, снижению коррупции свидетельствуют о том, что во многих случаях замена произведена формально, непроизводительные расходы бизнеса не снизились,

число случаев недобросовестного поведения как участников рынка, так и контролирующих структур не уменьшилось, что, в конечном итоге, привело к возникновению излишней административной нагрузки, дублированию функций. Также не выполняется важнейшая функция СРО – имущественная ответственность за непрофессиональные, уголовно наказуемые деяния их членов.

Важнейшим недостатком института саморегулирования является многократно возросшая финансовая нагрузка, обусловленная доступом хозяйствующих субъектов на рынок, широкое развитие рынка посреднических услуг, что свидетельствует о наличии риска формирования многочисленного чиновничества от саморегулирования, деятельность которого слабо регулируется нормативной правовой базой, а также слабым уровнем контроля со стороны регулирующих органов государства.

Выполнение указанной функции СРО арбитражных управляющих не анализировалось в ходе проверки МЭР ввиду действия соответствующего федерального стандарта лишь в течение одного года. Однако профессионально занимаясь подготовкой арбитражных управляющих по всем утвержденным МЭР программам, повышением их квалификации мы вынуждены отметить, что некоторые СРО арбитражных управляющих так же рассматривают выполнение этой функции в качестве дополнительного источника дохода; другие формально подходят к ее выполнению, принимая свидетельства о повышении квалификации, купленные арбитражными управляющими в непонятных фирмах.

Таким образом, в целях снижения множества выявленных рисков функционирования института саморегулирования, необходима корректировка действующего законодательства, ужесточение контроля со стороны регулирующего органа за деятельностью нового субъекта экономических отношений России.

Результаты проведенного в рамках данного исследования анализа эффективности государственного регулирования экономики некоторых аспектов деятельности социально-значимых отраслей, оказывающих жизненно необходимые услуги – электроэнергетики и ЖКХ – свидетельствуют о том, что в российской экономике имеют место риски низкого уровня эффективности государственного регулирования, что выразилось в попытках создания конкурентных отношений на предприятиях и в отраслях, относимых к естественным монополиям технологического типа, резком снижении государственного контроля за происходящими процессами, непоследовательности действий государства

и его возврате к производству всего комплекса работ по оказанию жизненно необходимых услуг.

Также значительные риски влечет за собой принятое решение о делегировании части государственных функций институту саморегулирования, эффективность функционирования которого также чрезвычайно низка при слабой регулирующей функции государства.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О саморегулируемых организациях».
2. Постановление Правительства Москвы от 14 марта 2013 г. № 146-ПП «О проведении эксперимента по оптимизации деятельности отдельных государственных учреждений города Москвы и государственных унитарных предприятий города Москвы, осуществляющих деятельность в сфере городского хозяйства города Москвы».
3. Доклад об оценке результативности системы саморегулирования, внедрений в отраслях и видах экономической деятельности <http://economy.gov.ru/mines/main>
4. Попова Е.А. Пути повышения эффективности инвестиционной политики на предприятиях электроэнергетики: автореф. дис. ... к.э.н. Краснодар, 2014. С. 14.
5. Ряховская А.Н., Ряховский Д.И. Снижение финансовой устойчивости ресурсоснабжающих организаций // Эл. журнал «Управление экономическими системами». 2014. № 10 (10).
6. Ряховская А.Н., Таги-заде Ф.Г. Коммунальные инженерные системы – естественные монополии // Жилищно-коммунальное хозяйство. 2005. № 2.
7. Ряховская А.Н., Таги-заде Ф.Г. Конкуренция в ЖКХ – это блеф, в который поверили почти все // Жилищно-коммунальное хозяйство. 2005. № 7.
8. Ряховская А.Н. Нужно ли бороться с монополией в коммунальном хозяйстве // Муниципальная власть. 2002. № 5.
9. Ряховская А.Н. Коммунальная реформа: в плену старых идей // Жилищно-коммунальное хозяйство. 2002. № 5.
10. Ряховская А.Н., Таги-Заде Ф.Г. Коммунальная деятельность как сфера общественных благ и естественной монополии. М.: Магистр: Инфра-М, 2012. 96 с.
11. Ряховская А.Н. О проблеме защиты интересов малообеспеченной категории населения при оплате жилищно-коммунальных услуг // Реформа ЖКХ. 2008. № 4.
12. <http://government.ru/persons/186/>
13. <http://www.isras.ru/>
14. <http://www.hse.ru/>