

NEWS

OF THE NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

SERIES OF SOCIAL AND HUMAN SCIENCES

ISSN 2224-5294

Volume 3, Number 307 (2016), 58 – 62

INSTITUTIONAL COMPONENT OF POLICY FOR SPATIAL DEVELOPMENT OF ECONOMICS IN ACCORDANCE WITH PRINCIPLES OF INCLUSIVITY

I. Dauranov

Institute of economics of Committee of science of the Ministry of Education and Science
of the Republic of Kazakhstan, Almaty
I_dauranov@mail.ru

Keywords: inclusivity, indicators of quality and availability of services, principal, agent, asymmetric information.

Abstract. The aim of the work is identification of issues that inhibit for implementation of inclusivity principle in providing of communal, social and administrative services, as well as ways to solve them. Authorial institutional and economic research methodology of management systems are used in the work.

The result is conclusion based on lack of information about regulatory and target-oriented indicators of quality and availability of communal, social and administrative services in the statistical reports, strategic plans of public bodies, as well as policy documents. The effect of "asymmetric information", which does not allow to organize public administration on the "principal-agent" basis is taken place. This significantly reduces its efficiency. Solutions of identified problems, which can be used by interested public bodies are offered.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ПОЛИТИКИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ НА ПРИНЦИПАХ ИНКЛЮЗИВНОСТИ

И. Н. Дауранов

Институт экономики Комитета науки Министерства образования и науки Республики Казахстан, г. Алматы

Ключевые слова: инклюзивность, институт, показатели качества и доступности услуг, принципал, агент, асимметричная информация.

Аннотация. Цель работы заключается в определении проблем, препятствующих реализации принципа инклюзивности в области обеспечения населения регионов коммунальными, социальными и административными услугами, а также определения способов их решения. В работе используется авторская институционально-экономическая методология исследования систем управления. Результатом является вывод о том, что в статистической отчетности, в стратегических планах государственных органов, а также в программных документах отсутствует информация о нормативных и целевых значениях показателей качества и доступности коммунальных, социальных и административных услуг. В связи с этим имеет место эффект «асимметричной информации», который не позволяет организовать государственное управление на основе отношений «принципал-агент», что заметно снижает его эффективность. Предложены способы решения выявленных проблем, которые могут быть использованы заинтересованными государственными органами.

Положительное решение институциональных вопросов в области пространственного развития экономики имеет ключевое значение. Это обусловлено тем, что любые научно обоснованные экономические меры, для реализации их на практике, должны найти отражение в соответствующих нормативных правовых, программных, плановых и других документах, регулирующих деятельность заинтересованных коммерческих и государственных структур. Связанные с этим проблемы являются предметом изучения институциональной экономической теории, которая в отличие от других экономических дисциплин не имеет законченного теоретического фундамента. Это проявляется, прежде всего, в отсутствии общепризнанного категориально - понятийного аппарата.

Рассмотрим, для примера, сущность основополагающей категории «институт». В настоящее время используется несколько различных по своему содержанию толкований рассматриваемого понятия, которые

условно можно разделить на три группы. Принципиальное отличие заключается в следующем. В состав первой группы входят специалисты, которые под словом «институт» подразумевают различного рода общественные, исследовательские и государственные структуры, имеющие определенный организационно-правовой статус. Вторую группу объединяют специалисты, рассматривающие понятие «институт» как набор формальных и неформальных правил. И наконец, представители третьей группы используют весьма расширенную трактовку данной категории, включая в её содержание перечисленные в предыдущих группах составляющие плюс такие сферы, как собственность, монополия, конкуренция и т.д.

В данной статье за основу принята формулировка, которая используется признанными специалистами в рассматриваемой отрасли знаний, в число которых входят Нобелевский лауреат Д. Норт, а также Г. Фуруботн, Р. Рихтер, и российский ученый д.э.н. А.А. Аузан. Обобщая их точку зрения можно сказать, что институты представляют собой определенный состав формальных и неформальных правил, а также механизмов, обеспечивающих их реализацию [1, 2, 3]. В данном исследовании предметом изучения будут формальные правила, которыми в государственном управлении являются различного рода нормативные правовые акты, включая программные, плановые и другие виды документов.

Исходя из этого с институциональной точки зрения реализация принципа инклюзивности, обеспечивающего равный доступ населения различных регионов Казахстана к материальным и нематериальным благам, которые создают нормальные условия для его жизнедеятельности, требует, чтобы это нашло свое отражение в соответствующих нормативных правовых документах. В этой сфере существует две группы методологических и организационных проблем.

Методические проблемы заключаются в определении:

- перечня услуг, которые обеспечивают население регионов условиями для нормальной жизнедеятельности;
- нормативного значения показателей качества и доступности, характеризующий оптимальный уровень обеспеченности населения конкретным видом услуг;
- текущего значения показателей качества и доступности, характеризующий современный уровень обеспечения населения услугами;
- целевого (планового) значения показателей качества и доступности, которые необходимо достигнуть в планируемом периоде.

Первая из указанных проблем заключается в определении минимально необходимого перечня товаров и услуг, предоставление которых регулируется, а при необходимости и регламентируется государством. Необходимость её решения заключается в том, что в рыночной экономике, в отличие от плановой социалистической, в число функций государства не входит обеспечение населения регионов всеми необходимыми для него услугами. В самом общем виде по содержанию материальные и нематериальные блага для населения регионов можно подразделить на следующие группы:

- продовольственные и непродовольственные товары;
- бытовые услуги;
- административные услуги.
- жилищно-коммунальные услуги;
- социальные услуги;

По поводу обеспечения минимально необходимым набором продовольственных и непродовольственных товаров, а также бытовых услуг следует отметить следующее. Данные виды экономической деятельности полностью находятся в частном секторе, и их деятельность зависит от колебаний рыночной конъюнктуры. В связи с этим роль государства в этой сфере, с точки зрения регулирования пространственного размещения соответствующих объектов в регионах (торговых и бытовых организаций) весьма ограничена. В связи с этим они рассматриваться не будут.

Относительно административных услуг среди ученых и практиков единого мнения не сложилось. Одна часть специалистов относят в эту группу даже такие услуги, как своевременное прибытие скорой помощи, соблюдение сроков ожидания плановых операций и т. д. Однако большинство придерживаются точки зрения, что административные услуги могут оказываться только государственными органами и учреждениями. По нашему мнению вторая точка зрения является более точной и обоснованной. Исходя из этого, выделим основные признаки административных услуг.

Первый, как это уже отмечалось, заключается в том, что административные услуги предоставляются государственным органом монополистом или государственным учреждением. Второй - что административная услуга в большинстве случаев имеет определенную законодательством форму завершения, которая зависит от её характера, в число которых входят различного рода разрешения, запреты, лицензии и т. д. Третий - что в результате её предоставления возникают определенные правоотношения. Например, право на недвижимость, гражданство, осуществления предпринимательской деятельности и другие со всеми вытекающими из этого правовыми последствиями.

Перечень жилищно-коммунальных услуг включает в свой состав услуги по обеспечению населения и организаций электроэнергией, газом, теплом, чистой холодной и горячей водой, а также обслуживанию и ремонту жилых зданий, придомовых территорий и благоустройству территории города в соответствии с санитарными и другими нормами, которые отражены в соответствующей нормативной документации.

Касательно пятой группы, из числа рассматриваемых услуг в Казахстане используется понятие специальные социальные услуги. В соответствии с действующим законодательством они представляют собой комплекс услуг, обеспечивающих лицу (семье), находящемуся в трудной жизненной ситуации, условия для преодоления возникших социальных проблем и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества. [4]. Правительством РК утвержден перечень гарантированного объема специальных социальных услуг, который включает: социально-бытовые; социально-медицинские; социально-психологические; социально-педагогические; социально-экономические; социально-правовые услуги [5].

В условиях ограниченных бюджетных средств необходимо выбрать наиболее важные с точки зрения пространственного размещения соответствующих объектов услуги. Положительное решение связанных с этим вопросов требует разработки соответствующих критериев. Проведенное исследование показывает, что в число таких критериев входят:

- социальная и экономическая значимость предоставляемой услуги;
- массовость предоставляемой услуги;
- услуги, получение которых является обязательным для населения республики.

Результаты проведенного исследования показывают, что наиболее значимыми для населения регионов Казахстана, особенно в сельской местности, являются коммунальные услуги и услуги здравоохранения. В число коммунальных входят:

- круглосуточное и бесперебойное обеспечение холодной водой, соответствующей нормативам качества, отпускаемой в необходимых количествах в жилые помещения или до водоразборной колонки;
- круглосуточное и бесперебойное обеспечение горячей водой соответствующего качества, отпускаемой в необходимых количествах в жилые помещения;
- канализация бытовых стоков из жилых помещений;
- круглосуточное и бесперебойное обеспечение электроэнергией соответствующего нормативам качества, подаваемой в необходимых количествах в жилые помещения;
- круглосуточное и бесперебойное обеспечение газом по соответствующим нормативам качества, подаваемого в необходимых количествах в жилые помещения, а также обеспечение нуждающегося населения бытовым газом в баллонах;
- круглосуточная и бесперебойная, в течение отопительного сезона, подача в помещения тепловой энергии, которая обеспечивает поддержание в отапливаемом помещении температуры воздуха соответствующей утвержденным нормативам, в том числе поставки в необходимых количествах твердого топлива при наличии печного отопления.

Среди услуг здравоохранения повсеместно как в городской, так и сельской местности отмечается неудовлетворительная в целом работа скорой медицинской помощи. При этом население в большинстве случаев недоволено, как сроками приезда скорой помощи, так и качеством обслуживания. В сельской местности населению не хватает услуг, предоставляемых узко профильными медицинскими работниками, в число которых входят кардиологи, гинекологи, урологи, неврологи и некоторых других специальностей. В процессе проведенного исследования выявлено, что в частных клиниках наблюдается практика назначения недостаточно обоснованных избыточных услуг.

Предоставление социальных и государственных услуг является прерогативой государственных органов и организаций, финансируемых из средств государственного бюджета. Их состав отражается в Реестре, оказываемых физическим и юридическим лицам, который утверждается постановлением Правительства Республики Казахстан.

Реализация принципа инклюзивности на практике осуществляется через формирование соответствующих механизмов управления. Результаты проведенных исследований показали, что в Казахстане до настоящего времени они не сформировано. Это проявляется, прежде всего, в отсутствии доступной информации о нормативных и целевых значениях показателей качества и доступности рассматриваемых услуг, а также об их достигнутом уровне, о чем свидетельствуют данные таблицы 1.

Нормативное значение показателей качества и доступности услуг (стандарты) представляет собой оптимальный уровень его значения, который рассчитывается с учетом социальных, эколого-экономических и других факторов. Для каждого вида услуг они определяются индивидуально. Основными принципами являются реалистичность, напряженность и пересматриваемость. Текущее значение - отражает достигнутый на современном этапе уровень. Как правило, он значительно ниже нормативного значения. Целевое значение показателей качества услуг, отражает реально достижимый уровень в планируемом периоде времени.

Значения данных показателей по социальным и административным услугам целесообразно увязывать с бюджетным планированием и устанавливать ежегодно.

Таблица 1 – Типы показателей качества и доступности услуг для населения регионов

Виды услуг	Значения показателей качества и доступности услуг		
	Нормативные (стандарт)	Целевые (плановые)	Текущие
Коммунальные	-	-	-
Административные	Определены не корректно	Определены не корректно	Определены не корректно
Социальные	-	-	-
Примечание: составлено автором			

Проведенный анализ данных государственной статистики, информации содержащейся в стратегических планах государственных органов, а также в программных документах свидетельствует, что по коммунальным и социальным услугам необходимая информация отсутствует. Касательно группы административных услуг следует отметить, что используемые показатели ориентированы на оценку не конкретного вида, оказываемых населению и предпринимателям услуг, по органу в целом. При этом, как правило, используются относительные (обобщенные и усредненные) показатели, что противоречит мировому опыту и, в общем, здравому смыслу. Следует отметить, что более подробно рассмотреть связанную с этим проблематику, в рамках данной статьи, не представляется возможным из-за её ограниченного объема.

Следующим шагом в части реализации принципа инклюзивности является утверждение на уровне Правительства *нормативов* по обеспечению населения регионов жизненно важными коммунальными и социальными услугами. Использование нормативов позволит определить, имеющую место разницу в обеспеченности ими соответствующих регионов и принять необходимые меры для устранения, имеющего место диспропорций. Эти меры должны найти свое отражение в Прогнозной схеме территориально-пространственного развития страны до 2020 года, Генеральной схеме организации территории Республики Казахстан, стратегических планах уполномоченных государственных органов, а также соответствующих программных документах.

Положительное решение рассматриваемых вопросов позволит приступить к разработке мер по организации процессов государственного управления в целом, и в области предоставления различного рода услуг физическим и юридическим лицам на основе отношений *«принципал-агент»*. Термин «принципал» произошел от лат. *principalis* главный; глава, хозяин. С правовой точки зрения принципал - физическое или юридическое лицо, уполномочивающее другое лицо действовать в качестве агента. В новой институциональной теории принципал это заказчик, который за вознаграждение поручает агенту (исполнителю) выполнение определенной работы, делегируя ему при этом ему часть своих прав для принятия необходимых решений.

В государственном управлении принципал это общество, а в роли агента выступает система государственных органов. Теория и практика свидетельствует, что сфере государственного управления данный тип отношений отличается сложностью по сравнению с регулированием контрактных отношений в хозяйственных структурах, в число которых, например, входят отношения между акционерами и наемными менеджерами, инвесторами и брокерами и т. д. Это обусловлено тем, что обществу намного труднее контролировать, избираемых ими руководителей государства и своих представителей в органах государственного управления. Изучение специальной литературы свидетельствует, что в данной сфере имеют место не до конца решенные теоретические и методические проблемы, которые требуют своего отдельного рассмотрения.

Проведенный анализ показывает, что в настоящее время решение проблем по организации государственного управления на основе отношений «принципал-агент» затруднено, а в отдельных случаях невозможно по причине отсутствия у населения, заинтересованных общественных организаций и контролирующих органов, необходимой информации. В новой институциональной экономической теории это характеризуется понятием «асимметричная информация», которое является причиной оппортунистического поведения поставщиков услуг, которое обусловлено тем, что интересы принципала и агента в ряде случаев не совпадают.

Экспертные оценки свидетельствуют, что предлагаемые меры, в рамках реализации принципа инклюзивности, позволяют на практике установить характер организационных и информационных связей между поставщиками и потребителями услуг, которые соответствуют отношениям «принципал-агент» и осуществлять их эффективное регулирование, посредством уменьшения транзакционных издержек. Следует отметить, что в настоящее время в хозяйственных системах достигнуты вполне очевидные успехи в части учета, измерения и оценки транзакционных издержек, для принятия обоснованных решений. Несколько

сложнее дела обстоят в области государственного управления. Несмотря на это, исследования ведущих специалистов в области новой институциональной экономической теории государства, проведенных в начале 21 века, позволили сделать следующий вывод: «.. исследуя государство и его организации, можно вполне успешно применять аналитические концепции теории прав собственности, теории транзакционных издержек и теории контрактов». [3, с. 521].

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А. Н. Нестеренко. Экономика. Фонд экономической книги «Начало». М.: - 1997.
- [2] Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория: Учебник/Под общей ред. д.э.н. А.А. Аузана. - М.: ИНФРА-М, 2006. - 416 с. - (Учебник экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова).
- [3] Фуруботн Э.Г Рихтер Р. Институты и экономическая теория / Пер. с англ. Под ред. . С. Катькало, Н. П. Дроздовой. СПб.: Изд. Дом Санкт-Петербург. Гос. Ун-та, 2005. - XXXIV 702 с.
- [4] О специальных социальных услугах Закон Республики Казахстан от 29 декабря 2008 года N 114-IV "Казахстанская правда" от 31 декабря 2008 года, N 296-297 (25743-25744). <https://pda.mzsr.gov.kz/node/33902>
- [5] Об утверждении перечня гарантированного объема специальных социальных услуг Постановление Правительства Республики Казахстан от 14 марта 2009 года № 330/ "Казахстанская правда" от 26.03.2009 г., № 84-85; "Егемен Қазақстан" 2009 жылғы 6 мамыр, № 160 (25557); САПП Республики Казахстан, 2009 г., № 15, ст. 120 <http://socialvko.gov.kz/ru/levoe-menvu/zakonodatelnava-baza/perechen-garantirovannogo-obema-speczialnix-soczialnix-uslug>

REFERENCES

- [1] North D. Institutions, institutional changes and economic functioning. English translation of A N. Nesterenko. Economy. Economic Foundation of the book "Beginning" M.: - 1997.
- [2] Institutional Economics: new theory of institutional economy: Textbook. Under general ed. of A. A. Auzan, Doctor of Science, Economics. - M.: INFRA-M, 2006. - p. 416 - (Textbook for Economics Faculty of Moscow State University).
- [3] Furubotn E. G., Richter R. Institutions and economic theory / English translation under ed. S. Katkalo, N. P. Drozdova. Publishing House St.-Peterburg Public University, 2005. - p. 702, XXXIV.
- [4] Law of the Republic of Kazakhstan "On Special Social Services" from December 29, 2008, N 114-IV "Kazakhstanskaya Pravda" from December 31, 2008, N 296-297 (25743-25744), <https://pda.mzsr.gov.kz/node/33902>.
- [5] Resolution of the Government of the Republic of Kazakhstan "On Approval of list of guaranteed social services" from March 14, 2009, № 330 / "Kazakhstanskaya Pravda" from 26.03.2009, № 84-85; "Egemen Kazakhstan", March 6, 2009, № 160 (25557); Collection of acts of the President of the Republic of Kazakhstan and the Government of the Republic of Kazakhstan, 2009, № 15, p. 120 <http://socialvko.gov.kz/ru/levoe-menvu/zakonodatelnava-baza/perechen-garantirovannogo-obema-speczialnix-soczialnix-uslug>

ИНКЛЮЗИВТІК ПРИНЦИПЕН БАЙЛАНЫСТЫ ЭКОНОМИКАНЫҢ КЕҢІСТІК ДАМУ САЯСАТЫНЫҢ ИНСТИТУЦИОНАЛДЫҚ ҚҰРАМЫ

И.Н. Дауранов

ҚР БҒМ ҒК Экономика институты, Алматы қ., Қазақстан Республикасы

Түйін сөздер: инклюзивтік, институт, сапа көрсеткіштері мен қызметтердің қол жетімділігі, тапсырушы, агент, асимметриялық ақпарат.

Аннотация. Жұмыс мақсаты – аймақтық хақына коммуналдық, әлеуметтік және әкімшілік қызметті қамтамасыз етуде институционалдық принциптерді іске асыруға кедергі келтіретін мәселелерді дәлелдеу. Жұмыста басқару жүйесінің авторлық институционалды – экономикалық әдіснама қолданылады. Жұмыстың негізгі қорытындысы – статистикалық есептерде, мемлекеттік органдардың стратегиялық жоспарында, бағдарлық құжаттарда кейбір ақпараттың жоқтығы, оның ішінде – нормативтер, сапа көрсеткіштерімен қызметтердің қол жетімділігі. Осымен байланысты «асимметриялық ақпараттың» әсері пайда болады. Бұл жағдай мемлекеттік басқаруда «тапсырым-агент» қатынасында ұйымдастыру мүмкін емес, өйткені оның пайдальғын төмендетеді. Мақалада белгіленген мәселелердің шешімдері ұсынылған.

Поступила 25.04.2016 г.