

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ
ПРОБЛЕМ НАРОДОНАСЕЛЕНИЯ**

В.В.ПАЦИОРКОВСКИЙ

РЫНОК ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ УСЛУГ

Москва
2006 г.

ББК У 9(2) 0 — 968,0

П 21

УДК 338.465.4 “2006

П 21 Пациорковский В.В.

Рынок потребительских услуг. - М.: ИСЭПН РАН.

2006. -202 с.

Рецензенты:

А.К.Аджиева - к.э.н., н.с. ИСЭПН РАН.

Г.Н. Мальгинов — к.э.н., ст.н.с. ИЭПП.

В работе выполнен анализ состояния и проблем развития сферы услуг населению в 1991-2005 гг. Книга написана хорошим языком и снабжена информационно-методическими материалами. Она предназначена для студентов, изучающих потребление населения и потребительский рынок, а также для широкого круга научных работников, практикующих экономистов, управленцев и других специалистов.

Табл.: 9. Графиков: 3. Библиография: 35 назв.

Печатается по решению Ученого Совета ИСЭПН РАН.

ISBN 5-89997-034-0

© Пациорковский В.В., 2006

ВВЕДЕНИЕ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

В 1991 г. накануне грандиозных социально-экономических потрясений и перемен автор этих строк опубликовал книгу, в которой писал: “Кардинальные преобразования отношений собственности и форм хозяйствования, свобода экономического поведения всех субъектов хозяйствования, расширение рыночных отношений – неперенные условия быстрого роста объемов производства товаров и услуг, повышения их качества, доступности и сбалансированности спроса и предложения” (1, С.93). Сегодня, спустя много лет, представляется актуальным вернуться к рассмотрению проблематики развития потребительского рынка, потребления и в целом всей сферы услуг для населения.

В экономической теории услуги определяются как *блага, предоставляемые в форме деятельности или неосязаемые товары, которые могут производиться, передаваться и потребляться одновременно* (2). Межгосударственный стандарт “Услуги населению. Термины и определения”, описывает услугу как *результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также собственной деятельности исполнителя по удовлетворению потребности потребителя* (3). Такое понимание услуг и принято в предлагаемой работе. Для лучшего понимания проблематики, обсуждаемой далее в этой книге, из числа терминов и действий, характерных для производства и потребления услуг, полезно выделить следующие:

- Сфера обслуживания населения - совокупность предприятий, организаций и физических лиц, оказывающих услуги населению.
- Обслуживание - деятельность исполнителя при непосредственном контакте с потребителем услуги.
- Исполнитель - предприятие, организация или предприниматель, оказывающие услугу потребителю.

- Потребитель - гражданин, получающий, заказывающий либо имеющий намерение получить или заказать услуги для личных нужд.
- Предоставление услуги - деятельность исполнителя услуги, необходимая для обеспечения выполнения услуги.
- Заказ на услугу - договор между потребителем и исполнителем услуги, определяющий юридические, экономические и технические отношения сторон.
- Правила обслуживания - документ, содержащий требования и нормы, регламентирующие порядок и условия обслуживания (4).

Одни из приведенных терминов (услуга, сфера обслуживания населения, обслуживание, исполнитель, потребитель, заказ на услугу, правила обслуживания) имеют решающее значение для адекватного восприятия обсуждаемой в книге проблематики. Другие – более технологичны (время обслуживания, условия обслуживания, время исполнения услуги), Эти термины даже не упомянуты нами, так как выходят за рамки понимания общего контекста настоящей работы.

В пореформенный период в сфере услуг преобладало несколько взаимосвязанных тенденций. Среди них в первую очередь необходимо отметить:

- ◆ Сокращение объемов и номенклатуры услуг, оказываемых посредством общественных фондов потребления.
- ◆ Формирование инфраструктуры рынков и рыночных отношений в сфере обслуживания.
- ◆ Значительное расширение номенклатуры платных услуг.
- ◆ Быстрый рост цен на все виды платных услуг; сокращение физического объема потребления услуг, исчисляемое по методике органов статистики.
- ◆ Изменение номенклатуры и структуры потребления платных услуг.
- ◆ Рост территориальных различий в потреблении услуг.

Ниже уделено внимание раскрытию указанных тенденций.

В последние 10 лет удельный вес услуг в структуре ВВП практически остается неизменным. В 2004 г. они составили 51,9% ВВП (5, С. 154). Здесь уместно обратить внимание на ряд важных обстоятельств. Во-первых, в структуре ВВП услуги населению фиксируются в качестве одной и далеко не основной составляющей сферы услуг. Львиную долю этой сферы составляют услуги, относящиеся к про-

изводственному обслуживанию, а также услуги, оказываемые обществу в целом органами управления, наукой, обороной, службами безопасности и охраны порядка. Рассмотрение вопросов, связанных с функционированием названных секторов сферы услуг, выходит далеко за пределы настоящей книги.

Во-вторых, особенности нашего законодательства и поведения хозяйствующих субъектов таковы, что, по экспертным оценкам, “структурный сдвиг в сторону услуг является преувеличением в национальных счетах” (6, С. А4). Связано это с тем, что, производители товаров, используя “легальные” схемы ухода от налогообложения (посредством трансфертного ценообразования), уводят часть добавленной стоимости в сферу услуг.

В-третьих, само государство (в лице органов управления всех уровней) путем введения различных поборов и создания микро-монополий (аффилированных структур), занятых указанными поборами, способствует накручиванию объемов экономически и социально слабо мотивированных услуг. Усложненность и запутанность оформления в собственность имущества и недвижимости, земельный отвод и землемерные работы, получение приглашений и регистрация иностранцев, изменение статуса и характера услуг БТИ – все это отнюдь не безобидные примеры хороших дополнительных заработков одних и довольно высоких, и совершенно неоправданных расходов других.

И наконец, в-четвертых, и это особенно важно в контексте данной работы, объем платных услуг, оказываемых населению, в действительности очень сильно недооценен. Не вступая в дискуссию с экспертами Мирового банка, отметим, что по своим масштабам недооценка объема платных услуг потребляемых населением возможно вполне сопоставима с их переоценкой в национальных счетах, обусловленной трансфертным ценообразованием.

Под влиянием указанных выше факторов все видимые структурные сдвиги дают весьма искаженную картину процессов, происходящих в структуре потребления и на потребительском рынке услуг. Решающую роль здесь имеют два обстоятельства.

Источник одного из них кроется в методологии учета услуг, используемой органами статистики. В соответствии с этой методологией в структуре платных услуг населению отсутствуют услуги торговли. И в былые времена, когда торговая сеть развивалась по

нормативам, а торговая наценка устанавливалась государством, все это имело слабые обоснования. Ситуация резко изменилась с началом формирования рыночных отношений. В этот период именно торговая сеть стала мощным локомотивом перемен и получила наибольшее развитие. Эти перемены зримы и вряд ли нуждаются в количественных обоснованиях.

Даже в сельской местности, по нашим многолетним наблюдениям, две трети опрошиваемых считают, что в результате происходящих перемен из всей сферы услуг только торговое обслуживание стало лучше. И это лучшая оценка, связанная с происходящими переменами, не только для всех секторов обслуживания, но и для всех сторон жизни сельского населения.

О том, как далеко в своем развитии торговля обогнала другие отрасли обслуживания, свидетельствуют и факты ее интеграции в мировую экономику. К нам уже пришли глобальные ритейлеры – крупнейшие европейские закупочные кооперативы такие, как Intersport (7, С.20). В свою очередь российские продавцы, причем не только нефти и газа, уже оперируют в Европе, Азии и Северной Америке. В Киеве, например, своими магазинами обзавелись “Мульти”, “Патэрсон”, “Спортмастер”, “Эльдорадо” (8, С. 17).

Переход розничных сетей торговли на принципы удовлетворения платежеспособного спроса и работы с производителями товаров по договорам купли-продажи, дающим право торговле самостоятельно определять конечную цену товара (в отличие от действовавших ранее договоров комиссии), способствовал налаживанию оборота товарных масс. Одновременно он фактически привел к удвоению цен по огромной группе товаров повседневного спроса от хлеба до периодических изданий.

Глава одной розничной сети, говоря в 2004 г. о трудностях распространении газеты “Московский комсомолец”, утверждал: “Несмотря на то, что торговая наценка на газету составляла 100% и более, “МК” оставалась для нас убыточным изданием. Из-за дешевизны газеты доходы от ее продажи не покрывали наших расходов” (9, С. 16). Проблема в данном случае состоит не только в том, что на потребительском рынке расходы населения на услуги занижаются минимум в два раза путем учета торгового обслуживания в цене товаров. Куда более важно здесь то, что при таком подходе проблемы, возникающие в процессе развития сетей торгового

обслуживания, фактически оказываются далекими от адекватного понимания и списываются на сферу материального производства и потребителей. Такого рода случаи смены адресата наблюдаются даже на уровне высших эшелонов власти.

Например, 5 августа 2004 г. по всем новостным программам ТВ прошел сюжет, в котором руководитель страны поставил на вид министру сельского хозяйства рост цен на хлеб в розничной сети. При этом он принял к сведению информацию о снижении цен на зерно и отметил низкую долю товаропроизводителей в конечной цене хлеба (22%).

С учетом наличия подобной информации более логично было бы обсудить данный вопрос с куратором торговли, с которым президент встречался ровно на день раньше. Сходную мысль выразил позднее и председатель Российского зернового союза А.Злочевский: “Причину подорожания булок в магазинах нужно искать в промежутке между элеватором и прилавком” (10, С. 9). Конечно, публичная забота о благе народа весьма важная составляющая образа руководителя. Но она должна совпадать с принятием адекватных решений текущих социально-экономических задач.

Если торговле себе в убыток реализация дешевых товаров, то это проблема сложившихся в ней механизмов хозяйствования и высокого уровня издержек именно в торговле, а отнюдь не собственно в сфере производства. Возможно, создание экономики оборота, с характерными для нее цепями постоянно воспроизводящихся посредников – одно из важнейших достижений начального этапа перемен, но сегодня эта система проявляет все больше и больше признаков паразитирования на производстве и кошельках потребителей.

Нельзя сказать, что в органах статистики не видят проблемы, связанной с уводом торговли из сферы услуг. В их официальных публикациях можно прочесть буквально следующие сентенции: “Среди отраслей, производящих услуги, ведущее место (23% ВВП) занимает торговля, общественное питание и заготовки” (11, С. 99). С учетом сказанного средний размер торговой наценки (надбавки), а он составляет сегодня минимум *25% оборота торговли*, должен *учитываться в объеме платных услуг населению*. При таком подходе объем услуг, реализуемых на потребительском рынке, следовало бы увеличить примерно в 2 раза.

Гипертрофированное развитие торгово-посреднических услуг оказывает не только искажающее влияние на формирование ВВП, о чем уже говорилось ранее. Оно закрепляет ложное представление о том, что рост сферы услуг слабо связан с конечным потреблением домашних хозяйств. Это обстоятельство ведет к ограничению всей экономической политики, связанной с развитием сферы услуги их потребительского рынка.

Источник другого важного обстоятельства – теневая экономика и неформальный характер оказания огромной части услуг. По расчетам специалистов объем теневого сектора составляет 60-65% от “светлого сектора” (12). По словам П. Мостового: “Если оценить сектор теневой экономики, кроме криминальной, то мы тут же удвоим ВВП. Там производится до 65% ВВП, там сконцентрирован весь средний класс” (13, С. 14).

Оценка общего объема услуг населению с учетом скрытой и неформальной деятельности производится органами государственной статистики с 1990 г. (14, С. 510). Однако, используемая при этом методика, минимум в 2-2,5 раза занижает объемы скрытой и неформальной деятельности на рынке услуг. Ее корректировка в сторону более реалистических оценок масштабов теневой экономики неизбежно приведет к заметному изменению (в сторону роста) объемов услуг.

Указанные обстоятельства особенно важны в связи с тем, что с формированием инфраструктуры рынка в стране появилась масса новых видов услуг, место которых в жизни многих людей даже еще не стало предметом обсуждения в СМИ. Например, в сельской местности одна из ключевых фигур сегодня – сборщик молока. В тысячах сел его работа обеспечивает “короткие” деньги миллионам селян, но все это еще не привлекает общественного внимания.

Надо сказать, что сфера услуг в обществе, составной частью которой являются услуги населению, достаточно сложна и многопланова. Одно из возможных ее представлений, выполненное исключительно в целях наглядности, приведено в блок-схеме 1.



Блок-схема 1. Сфера услуг в обществе

Из блок-схемы 1 видно, что в сфере услуг можно выделить 4-е основных агента: *население, государство, коммерческие и некоммерческие производители услуг* (на схеме они выделены в прямоугольные блоки). Каждый из этих агентов находится в определенных отношениях с другими агентами (на схеме эти отношения обозначены стрелками).

Одновременно, каждый из этих агентов вовлечен и в другие отношения, порождаемые им самим или его положением в обществе (такие отношения и формируемые ими субсферы на схеме выделены в овалы). Уместно отметить, что представленная схема имеет упрощенный характер. Например, коммерческие структуры, кроме производственного обслуживания, имеют как собственный интерес, связанный с получением прибыли, так и социальные обязательства, вытекающие из их положения в обществе. Указанные обстоятельства очень важны, но они не нашли отражение в приведенной схеме. Сходные соображения можно сформулировать и относительно услуг общества в целом.

Составляющие сферы услуг, которые служат предметом дальнейшего рассмотрения в предлагаемой книге, на блок-схеме выделены жирным шрифтом. Собственно в квадранте отношений *население — государство — коммерческие — некоммерческие структуры* и функционирует *потребительский рынок услуг*. Понятно, что потребительский рынок услуг — это не “место”, а совокупность огромного числа отношений с характерными для них связями, которые заметно отличаются от связей, присущих материально-вещественным структурам.

В функционировании потребительского рынка особенно сложна роль государства, которое, во-первых, для обеспечения доступности отдельных благ всем членам общества создает и поддерживает социальную сферу.

Во-вторых, оно должно оказывать услуги обществу в целом (управление, армия, наука).

В-третьих, оно само вовлечено в оказание отдельных видов услуг. И в четвертых, его миссия – мегарегулирование всех многообразных отношений между различными агентами и субагентами сферы услуг.

Термин “*мегарегулирование*” использован здесь в связи с тем, что все другие агенты имеют свои инструменты регулирования рассматриваемых отношений. В некоммерческом секторе, например, действуют структуры, миссия которых - защита интересов потребителей (различные союзы, федерации и фонды). В этом же секторе оперируют структуры, отражающие интересы производителей товаров и услуг (союзы промышленников, ассоциации банков и производителей услуг).

Кроме того, в самом коммерческом секторе на каждом предприятии и организации действует система управления, регулирующая процессы производства и реализации продукции, работ и услуг. Население, которое в своей основной массе организовано в домохозяйства, имеет рычаги регулирования потребления, связанные с уровнем доходов. А на самом потребительском рынке отношения регулируются платежеспособным спросом и предложением товаров и услуг.

Вместе с тем все эти агенты руководствуются своими интересами. В результате, как правило, побеждает интерес сильного, т.е. того, кто может навязать свои товары, услуги, тарифы и цены. Это неизбежно ведет к нарушению эквивалентных обменов – основы устойчивых рыночных отношений.

Следствием указанных процессов является распространение социальной несправедливости, которая выражается в концентрации богатства в руках ограниченного круга лиц и бедности в основной части общества. В условиях рыночных отношений смысл деятельности мегарегулятора как раз и состоит в поддержании эквивалентных обменов на самом рынке, а не только в перераспределении средств уже по итогам реализации неэквивалентных обменов, на чем настаивают сторонники последовательного воплощения в жизнь принципов социального равенства (15).

С этой точки зрения формирование благоприятной среды для деловой активности, создание условий равной конкуренции, контроль за справедливой и своевременной оплатой труда, защита интересов потребителей – все это функции мегарегулятора. Их поддержание требует огромных усилий всех ветвей власти.

Для многих производителей товаров и услуг производственное обслуживание гораздо более интересное и прибыльное занятие, чем оказание услуг населению. Хорошим примером здесь может служить постоянно обсуждаемая убыточность пассажирских перевозок на железнодорожном транспорте и возникающая в связи с этим проблема их перекрестного субсидирования грузовыми перевозками. На производстве иногда в его интересах, а чаще в интересах производителей, создаются посреднические структуры, обеспечивающие возможность списания дополнительных расходов на производственные нужды, ухода от налоговых платежей и т.п.

Само население, нуждаясь в услугах, не только использует для этой цели потребительский рынок, но и создает огромную сферу самообслуживания в быту и повседневной жизни. Она тем больше, чем ниже уровень жизни и благосостояния. В бедных слоях приготовление пищи, стирка, ремонт одежды и обуви забирают все жизненные силы и свободное время.

Соответственно сокращению или увеличению затрат времени и сил населения на самообслуживание расширяется или сокращается потребительский рынок услуг. Здесь действует обратная зависимость и она, как будет показано далее, совершенно четко проявила себя в условиях социального кризиса 90-х годов. А между тем потребительский рынок – это не только товары и услуги. Это и реальный сектор экономики, поддерживающий высокий уровень занятости и своевременные налоговые платежи. Отсюда понятно, что небольшие

и эпизодические налоговые поступления и платежи в бюджет, которые взимаются с предприятий сферы обслуживания, в качестве обратной реакции формируют у органов власти слабый интерес к развитию указанного сектора экономики.

В целом различные услуги доходят до населения по *двум основным каналам*. Одни из них *распределяются посредством использования организаций и учреждений социальной сферы*. Такие услуги предоставляются государством всем его гражданам на равных началах. Они и составляют предмет рассмотрения следующей (1-й) главы.

В строгом смысле слова процессы, происходящие в этом секторе услуг, не относятся к потребительскому рынку. Но без его описания трудно получить более или менее полное представление о том, как формируется рынок услуг.

Другие услуги *реализуются на потребительском рынке*. Общая оценка его состояния дана во 2-й главе. В двух следующих главах рассматриваются положение дел в различных секторах сферы обслуживания, которые разделены на материальные (глава 3) и социальные (глава 4) услуги.

Территориальные различия в развитии сферы услуг и их потреблении составляют предмет рассмотрения в главе 5. Эти различия рассматриваются в двух основных разрезах. Выполненный здесь анализ связан с фиксацией глубинных факторов, ведущих к огромным различиям в развитии потребительского рынка услуг в различных регионах нашей страны.

В главе 6 проблемы развития сферы услуг увязаны с влиянием на нее научно-технического прогресса и появлением новых видов услуг и форм обслуживания. Показано, что решающую роль здесь играют высокие технологии, связанные с компьютеризацией, Интернетом и мобильными средствами связи.

В главе 7 основное внимание уделено вопросам технических регламентов, стандартизации, добровольной сертификации услуг.

Распространение мошенничества как неизбежного следствия быстрых перемен в развитии сферы услуг и его наиболее распространенные формы в отдельных сегментах обслуживания анализируется в главе 8.

В следующих двух главах книги рассматриваются, соответственно, изменения характера услуг органов государственной власти и местного самоуправления (глава 9), судебных органов (глава 10), а

также самоорганизации населения в сфере защиты прав потребителей (глава 11) в условиях рыночных отношений.

Фактически положение дел в этой сфере можно рассматривать как индикатор зрелости гражданского общества, его способности противостоять давлению бизнеса и власти с целью защиты прав человека в целом и потребителей в том числе. Указанное обстоятельство очень важно для функционирования социальной рыночной экономики.

С целью обратить внимание на особую значимость данного обстоятельства в последней главе сжато представлено обобщение опыта социальной защиты и работы с потребителями в других странах (глава 12).

В заключении дается оценка переходного периода в целом, а также состояния рыночных отношений в отдельных секторах сферы услуг (на транспорте, в ЖКХ, связи, образовании, медицине, культуре, туризме и др.).

Хочу сказать слова признательности своим коллегам по ИСЭПН РАН В.Жеребину, И.Корховой, И.Лисовой, В.Пациорковской, Н.Римашевской, И.Рывкиной а также американским друзьям и коллегам, профессорам K.Fox, D.O'Brien, S.Wegren. Все они постоянно проявляли живой интерес к тематике, обсуждаемой в этой книге. Дискуссии в кругу этих людей и сделали возможной ее появление.

Выражаю искреннюю благодарность своей жене и детям. Они консультировали меня по всем вопросам, возникавшим при работе над книгой, и стойко переносили мое постоянно отсутствующее присутствие. Писать книги, хотя и сложно, но приятно тому, кто это делает. Одновременно этот процесс, как хорошо известно, несет с собой массу неудобств и дискомфорта для окружающих, порождая при этом множество мелких напряжений.

Все предложения и замечания, связанные с предлагаемым изданием, просьба посылать по следующим электронным адресам: patsv@mail.ru, patsv@elnet.msk.ru или по почте:

Пациорковскому В.В.

117218, Москва, Нахимовский проспект, д. 32, ИСЭПН РАН.

Телефон для связи в институте: (495) 332-45-34.

Факс: (495) 129-0801.

Мобильная связь 8 910 402 1311.

Примечания

1. Пациорковский В.В. Платные услуги населению: состояние и перспективы развития. - М.: Наука, 1991, С. 93.
2. Глоссарий.Ру. Сетевой адрес:
<http://taxhelp.ru/glossary/243/1043060747.html>
3. ГОСТ 30335-95/ГОСТ Р 50646-94 Услуги населению. Термины и определения. Сетевой адрес: <http://www.wahome.spb.ru/stroy/gost/173.html>
4. См. сетевые адреса: <http://www.wahome.spb.ru/stroy/gost/173.html>,
<http://www.adm.yar.ru/potrebyrnok/zakon/standarts/10.htm>,
5. Россия в цифрах. 2005.- М.: ФСГС РФ, 2005.
6. Рюль К., Шиффер М. Потемкинский ВВП. // Ведомости. 19.08.2004 г., № 29 (169).
7. Канунников С. Российских торговцев приглашают в кооператив закупщиков спорттоваров. // Коммерсант, 17.03.2004 г., № 47 (2886).
8. Канунников С. «Патэрсон» форсировал Днепр. //Коммерсант, 12.03. 2004 г., № 44 (2882).
9. Воронов К. «Московский комсомолец» договорился с розницей. //Коммерсант, 29.03.2004 г., № 55 (2894).
10. Злочевский А. И что было загадано. //Сельская жизнь, 7-13.10.2004 г., № 77-78 (22094-95).
11. Потребительский рынок услуг. // Статистический бюллетень. № 5 (98). М.: Госкомстат РФ, декабрь, 2003.
12. Елесева И.И. Научные подходы к оценке масштабов теневой экономики и их влияния на национальную безопасность страны.- М.: ИМЭПИ РАН, 2003.
13. Граник И. Раздвоение ВВП. //Коммерсант, 21.11.2003 г., № 213.
14. Российский статистический ежегодник. 2003.- М.: Госкомстат, 2003.
15. Римашевская Н. Человек и реформы: секреты выживания. – М.: ИСЭПН РАН, 2003. 390 с.

ГЛАВА 1.

СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА – ТРУДНОСТИ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

Все потребительские блага можно разделить на две большие группы. Одни из них - общественные блага распределяются посредством использования организаций и учреждений социальной сферы (они и составляют предмет рассмотрения в данной главе). Другие – частные блага реализуются на потребительском рынке (1) и будут рассмотрены в следующих трех главах.

Отличительная черта общественных благ - их доступность всем потребителям. Теоретически такие блага не могут быть предоставлены отдельным лицам без предоставления их другим лицам. В противоположность частным благам общественные блага:

- неконкурентны - потребление такого блага одним человеком не сокращает количество блага, доступное другим;
- общедоступны всем пользователям этими благами или, как минимум всем их целевым пользователям (школьники, инвалиды, пенсионеры и др.).

Эти характеристики не позволяют назначать плату за общественные блага, вследствие чего частный сектор оказывается не заинтересованным в финансировании их производства. Но это не исключает распространение в этом секторе экономики благотворительности и гражданской инициативы.

Различают общенациональные и местные (локальные) общественные блага (2). Хорошим примером местных общественных благ может служить практика благоустройства жилых дворов, детских площадок и пешеходных дорожек, получившая в последние годы распространение в Москве. Она сделала многие московские дворы привлекательными и комфортными для повседневной жизни миллионов людей без прямых затрат с их стороны.

Услуги, относящиеся к общественным благам, оказываются организациями и учреждениями, которые осуществляют свою деятельность за счет централизованных, территориальных или коллективных общественных фондов потребления. Традиционно для нашей страны такие структуры полностью или частично ориентированы на бюджетные средства (библиотеки, школы, поликлиники и др.), а органы управления в этой сфере, благополучно пережив все преобразования, продолжают носить отраслевой характер (Минздравсоцразвития, Министерство культуры, Министерство образования).

В рассматриваемый период вложения в социальную сферу резко упали. Как следствие указанных процессов произошло падение качества услуг, оказываемых организациями и учреждениями общественного обслуживания, а также смещение границ между “бесплатными” и платными услугами в сторону платных. В пользу сформулированного выше утверждения свидетельствуют и данные статистики (табл. 1).

Таблица 1. Изменение физического объема основных фондов в отраслях, оказывающих бесплатные услуги населению в 1992-2004 гг. (в сопоставимых ценах в процентах к предыдущему году)

Отрасли	1992	1995	1998	1999	2001	2003	2004
Здравоохранение, физическая культура, социальное обеспечение, образование, культура и искусство	102,8	98,2	99,4	100,2	100,2	100,6	100,7

Источник: Россия в цифрах. 2005. М.: ФСГС РФ, 2005, С. 60.

Как видно из данных табл. 1, в наблюдаемый период практически отсутствовало как обновление, так и выбытие основных фондов в рассматриваемых секторах социального обслуживания. Понятно, что подобное положение дел связано, прежде всего, с ограничениями в бюджетном финансировании.

Например, в реальном выражении бюджетные расходы на образование сократились в 2000 г., по сравнению с 1991 г., почти в два раза (3, С.132). Как результат, в объеме финансирования среднего школьного образования в 2000 г. около четверти расходов составляли средства семей на покрытие текущих расходов школ, средства предприятий, спонсорские средства и другие внебюджетные источники финансирования (3, С.133). Понятно, что эти средства не позволяли обновлять основные фонды, но зато способствовали их поддержанию.

Численность учащихся в общеобразовательных учреждениях за тот же период сократилась примерно на 3 млн. человек, тогда как число учителей в школах выросло на 35 тыс. человек, почти на 2% увеличилось и число общеобразовательных учреждений, ведущих занятия в одну смену. При этом резко с 987 тыс. (1993 г.) до 1519 тыс. (2003 г.) выросла численность учащихся, окончивших 11-12 классов общеобразовательной школы (4, С.117-119).

Сходные тенденции наблюдаются и в здравоохранении. Здесь почти на 50 тыс. увеличилась численность врачей, но на 2 тыс. сократилось число больничных учреждений и почти на 300 тыс. число больничных коек. Одновременно выросла заболеваемость населения. В 1998 г. было зарегистрировано больных с диагнозом, установленным впервые в жизни, на 6 млн. человек больше, чем в 1992 г.

Растет и численность лиц, которые впервые признаны инвалидами. В 1992 г. их было 75,7 человек, а в 2002 г. уже 82,5 человек на 10000 населения (4, С. 127-131). А в конце 2004 г. накануне перехода на монетизацию льгот в отдельных регионах страны инвалидизация приобрела массовый характер.

Потребление услуг через общественные фонды потребления тесно связано с социальными льготами. В конечном счете, все социальные льготы представляют собой различного рода услуги, оказываемые отдельным группам населения.

Традиционно для нашей страны такие льготы устанавливаются государством. А связанное с ними бремя расходов ложится на производителей услуг (в первую очередь на пассажирский транспорт, коммунальное обслуживание, санаторно-оздоровительные, медицинские, дошкольные и образовательные учреждения).

Указанный порядок предоставления социальных льгот крайне плохо согласуется с механизмами и требованиям рыночных отношений. Он представляет собой типичную институциональную ловушку,

выход из которой неизбежно приходится искать всем странам с переходной экономикой.

Перевод социальных льгот в денежную форму – действительно один из возможных путей решения этой жизненно важной для широких масс обнищавшего населения проблемы. В условиях господства товарно-денежных отношений, организуемых на принципах спроса и предложения, деньги в качестве универсального средства обмена более привлекательны как для потребителей, так и производителей услуг.

Оказание льготных услуг при этом переходит из плоскости административно спущенных обязательств в плоскость экономических отношений. Указанные изменения рано или поздно должны положительно отразиться на материальной заинтересованности потребителей и производителей, а также качестве обслуживания.

Другое дело, что в процессе денежной оценки объема социальных льгот, переводимых в денежную форму, исполнительная власть, стоящая на страже сокращения расходной части бюджетов всех уровней, просто обязана проявлять заинтересованность в занижении данной оценки. Это обстоятельство особенно актуально еще и потому, что за много времени до реформы исполнительная власть говорила о трудностях исполнения социальных обязательств. По расчетам правительства, перевод социальных льгот в денежную форму требовал 170 млрд. руб. из федерального бюджета в 2005 г. (5).

По нашим расчетам, исходные предложения правительства занижали переводимый в денежную форму объем натуральных социальных льгот минимум в 2 раза.

Отстаивание широкими массами своих социальных прав осенью 2004 – зимой 2005 г. вынудило не только законодательную власть и общественные организации (профсоюзы, политические партии и общественные движения), но и правительство более полно учитывать их интересы. В этом плане социальный пакет для льготников, который был предложен Думой, отыграл в пользу населения около 15% от требуемого объема денежных средств. Одновременно он разрушил исходные замыслы тотальной монетизации льгот.

Во что все это вылилось после реализации принятого с подачи правительства и вступившего в действие с 1-го января 2005 г. знаменитого 122-го закона (6), сказать довольно трудно. С учетом внеочередного февральского повышения пенсий и возврата льгот на город-

ской транспорт реально на эти цели в 2005 г. ушло минимум 387 млрд. руб. (7, С. А1).

Вместе с тем социальный пакет, как было отмечено ранее, в известном смысле возвращает все на круги своя. Он предполагает специальные договоренности правительства, региональных и муниципальных органов власти с производителями многих видов услуг. Например, пассажирского транспорта (о проездных документах для льготников), санаторно-оздоровительных учреждений (о путевках), аптек (об отпуске лекарств) и др.

Характер компромисса, который достигнут в 2004-2005 гг., можно рассматривать в качестве убедительного индикатора преобладания интересов исполнительной власти. Замена льгот денежными компенсациями набирает обороты и постепенно, хотя и вынужденно, начинает приниматься бывшими льготниками. Об этом свидетельствуют огромные очереди на переоформление социальных пакетов в денежные компенсации, которое должно быть завершено к 1 октября 2005 г.

Кстати сказать, нигде в мире правительству не удалось полностью избавиться от обязательств в натуральном выражении, связанных с социальными льготами. Такого рода обязательства возникают постоянно из стремления исполнительной власти повысить заинтересованность отдельных, прежде всего профессиональных, групп населения в решении задач, связанных с новыми угрозами и рисками. Причем далеко не всегда такого рода обязательства возникают как следствие военных конфликтов (воины-интернационалисты, участники чеченской кампании). Преодоление техногенных катастроф (чернобыльцы) и даже депопуляция и деградация сельской местности порождают потребность в социальных льготах для ключевых фигур поддержания статуса обжитой территории (молодые специалисты, врачи, учителя). Поэтому еще не завершилась работа по замене льгот денежными выплатами, а уже опять идут предложения восстановить льготы работникам социальной сферы села, отмененные 122-м ФЗ (8, С. 165).

О том, насколько спорной и проблематичной в своей основе и практически общественно неподготовленной была монетизация льгот, свидетельствуют не только протесты населения, но и противоречивые суждения специалистов даже в профилированных на проблемах экономики изданиях. Весьма солидная газета "Ведомости" с

интервалом менее, чем в один месяц, опубликовала летом 2005 г. две статьи с совершенно противоположными оценками последствий реализации 122-го закона.

В первой из этих публикаций, подготовленной по просьбе Всемирного банка в России, дается резко негативная оценка реализации указанного закона. “Монетизация была необходима, но из-за спешки и некомпетентности авторов этой реформы мы получили во многом обратный эффект. Сумма накопленных просчетов и ошибок настолько велика, что требуется существенная и неотложная корректировка 122-го закона” (9, С.А 4). Причем редакция опубликовала эту статью не в разделе мнений, а под рубрикой “Блин комом”.

В другой статье, уже подготовленной в самой редакции, даны совсем иные оценки промежуточных итогов реформы. “Эксперты единодушны - монетизация подстегнула экономический рост. Реформа сделала благое дело, сократив нерыночный сектор в экономике” (7,С. А1). Здесь уже нет никаких редакционных рубрик. А сама статья помещена на первой странице, что, безусловно, свидетельствует о важности данной публикации. К сожалению, редакция не посчитала возможным соотнестись с предыдущей публикацией. Видимо, в ней полагают, что и без этого все хорошо, ясно и понятно.

Гранты и тендеры правительственных агентств, направленные на поддержание муниципальных программ и деятельности неправительственных организаций, обеспечивающих решение такого рода задач - наиболее реальные механизмы ухода от накопления нового багажа социальных льгот. Напротив, любая федеральная целевая программа (ФЦП) фактически представляет собой систему льгот (в виде дополнительного финансирования или субсидий), разрушающую условия равного доступа и конкуренции.

Происходящие перемены особенно тяжело ударили по общественным фондам потребления в сельской местности. В 1990 г. на селе в школах было введено в строй 180,8 тыс. ученических мест. В 2004 г. эта цифра составила 30,1 тыс. (10, С. 236). В рассматриваемый период школы были единственным видом объектов социально-культурной сферы в сельской местности, которые, хотя и с трудом продолжали вводиться в строй действующих.

Все другие объекты этой сферы, такие как детские сады, клубы, амбулатории и поликлиники строились скорее эпизодически, а сворачивали свою работу и закрывались систематически. Так, число дош-

кольных учреждений сократилось с 1990 по 2001 г. на 17 тыс., а число детей в них сократилось, соответственно, с 2149 тыс. до 862 тыс. (11, С.145). Фактически это означает, что каждые двое из трех детей перестали ходить в детский сад в рассматриваемый период.

Даже число районных больниц в этот период сократилось с 324 до 266 (11, С. 146). Это значит, что не только жители отдельных населенных пунктов, но и многих муниципальных образований не имеют регулярного доступа к стационарным лечебным учреждениям.

Развал инженерной и социальной инфраструктуры села представляет собой результат политики центральной власти, которая в 1994 г. приняла постановление о передаче объектов социальной сферы с баланса сельскохозяйственных предприятий на баланс местных органов власти (12). При этом она, предусмотрев в постановлении, “забыла” реализовать на практике механизмы формирования стабильных финансовых ресурсов для местных органов, обеспечивающих эксплуатацию и ремонт этих объектов.

Если учесть, что в советское время на селе (в отличие от города) местные власти никогда не занимались социально-культурным строительством, то можно с уверенностью сказать, что сложившаяся на тот момент ситуация представляла собой серьезную институциональную ловушку. В результате принятия указанного постановления социальная инфраструктура села была умышленно или по некомпетентности принесена в жертву на плаху реформ.

Дискуссия о том, кто будет финансировать развитие социальной сферы села, продолжается уже более 10 лет. В то же время, все принимавшееся в этот период законодательство, которое имело непосредственное отношение к решению данного вопроса (закон “Об основах местного самоуправления”, “Бюджетный кодекс”, “Налоговый кодекс” и др.), закрепляло сложившееся положение дел.

Для того, чтобы изменить что-то в этой области, теперь необходимо вносить поправки и изменения в огромное число основополагающих законодательных актов. Естественно, никто не рискует и не желает это делать. Борьба, развернувшаяся вокруг предстоящей муниципальной реформы, весьма убедительное тому подтверждение.

Наблюдения показывают, что в сельской местности к настоящему моменту социальная инфраструктура сохранилась лучше только там, где она осталась на балансе сельскохозяйственных предприятий. Более того, можно предположить, что и многие такие предприятия

выжили с мыслью о том, что в случае их развала умрет и село. “Как ни трудно нам живется, а четыре-пять домиков за год ставим,- говорит Иванов (руководитель одного из выживших хозяйств – В.П.).- Если село не строится, то оно умирает” (13, С.5). “К сожалению, честный лидер сегодня не в цене, - грустно признается Иванов” (13, С. 5). Это, как нам представляется, и есть гигантская проблема текущего момента.

Для руководителя коллективного хозяйства, имеющего на балансе объекты социально-культурной сферы, гораздо сложнее уйти в тень, чем, скажем, в случае неуплаты долгов и налогов, когда блокированный счет в банке не только свидетельствует о тяжелом финансовом положении, но и одновременно защищает от наскоков кредиторов и мытарей.

Разрешив фактически бросить объекты социально-культурной сферы села на произвол судьбы, правительство как бы освободило руководителей коллективных хозяйства от последних элементов моральной и материальной ответственности. Все другие узы хозяйственных отношений к этому времени уже были разорваны: госзаказ ликвидирован, растущие как снежный ком долги никто не мог и не собирался отдавать, а заработная плата уже повсеместно не выдавалась в денежной форме.

Получив индульгенцию, освобождающую от ответственности за социальную сферу, руководители многих сельскохозяйственных предприятий сразу же воспользовались открывшейся возможностью с “чистой совестью”, всерьез и надолго уйти в теневой сектор экономики к бартерным отношениям и личному обогащению. Откуда их теперь с трудом, но пока еще без видимого результата, власти стараются вернуть в реальный сектор экономики.

Если такого рода соображения даже отчасти верны, то властям, вплоть до принятия кардинальных решений, которых вряд ли дожждаться живущим поколениям, следовало бы вернуться к выработке системы мер и поощрений, стимулирующих сельских товаропроизводителей вкладывать средства в развитие инженерной и социальной инфраструктуры села. Скажем, учитывать это обстоятельство при реализации программ по их финансовому оздоровлению. А для поощрения тех, кто в трудное время сохранил село от развала, было бы справедливо учредить орден “За вклад в устойчивое развитие”.

Как следствие признания руководством страны тяжелого положения дел в отраслях общественного обслуживания следует рассматривать объявленную летом 2005 г. реализацию четырех национальных проектов. Три из них (доступное жилье, здравоохранение, образование) самым тесным образом связаны с деятельностью организаций и учреждений социальной сферы, а один (сельское хозяйство) с проблемами развития села и сельской местности. Это, хотя и запоздалое, но правильное решение.

Актуальность и своевременность преобразований в социальной сфере диктуется рядом причин. Среди них в первую очередь следует отметить общественную потребность в ее адаптации к условиям функционирования рыночной экономики. Решение этой задачи требует разработки фундаментальных проблем природы, содержания и механизмов функционирования социальной сферы на макро- мезо- и микроуровнях. Оно оказывает огромное воздействие на организацию бюджетных потоков.

В практическом плане, как показывает опыт реализации экономических реформ в нашей стране, многие трудности связаны именно с доминированием производственного подхода и запаздывающим пониманием роли социальных факторов в характере и темпах происходящих перемен. По данным печати в национальные проекты в ближайшие два года будет вложено 500 млрд. руб. (14).

Конечно, реализация национальных проектов поможет снять остроту проблем, стоящих в отдельных отраслях социального обслуживания. Но она по определению не сможет изменить характер перемен, происходящих в этом секторе экономики. А они, как известно, связаны с распространением в них легальной и нелегальной платности.

Несомненными лидерами здесь являются высшее образование и здравоохранение. Не в последнюю очередь, видимо, поэтому они и составили костяк национальных приоритетов. За ними следуют дошкольные учреждения и учреждения культуры и спорта.

Более полно положение дел в сфере платных услуг рассмотрено в следующих главах.

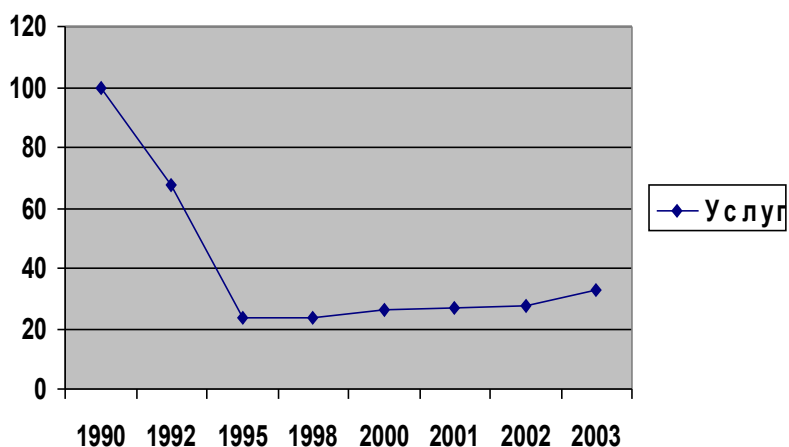
Примечания

1. Сетевой адрес: <http://abc.informbureau.com/>
2. Общественные блага. Сетевой адрес: [http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?ROh\\$lxyltt:!!hrgjg](http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?ROh$lxyltt:!!hrgjg)
3. Шишкин С.В. Экономика социальной сферы. М.: ГУВШЭ, 2003, С 132.
4. Россия в цифрах. 2004. М.: ФСГС РФ, 2004.
5. Вислогузов В. «Единая Россия» борется за минимальную зарплату. //Коммерсант, 29.06.2004 г., № 115 (2954).
6. Ф3 - 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 ИЗМЕНЕНИЙ 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 августа 2004 г. N 122-ФЗ. Сетевой адрес: <http://www.akdi.ru/gd/proekt/095084GD.SHTM>
7. Иванова С. Кто заработал на монетизации. //Ведомости, 22.08.2005 г., № 154 (1435).
8. Состояние социально-трудовой сферы села и предложения по ее урегулированию. Ежегодный доклад по результатам мониторинга (шестой выпуск). М.: Минсельхоз РФ, 2005.
9. Гонтмахер Е. Итоги монетизации. //Ведомости, 25.07.2005 г., № 134 (1415).
10. Россия в цифрах. 2005. М.: ФСГС РФ, 2005.
11. Сельское хозяйство России. 2002. - М.: Госкомстат России, 2002.
12. Постановление Правительства РФ «О Программе аграрной реформы в Российской Федерации на 1994-1995 годы», от 6 июля 1994 г., № 791. // Собрание Законодательства РФ, 1.8.1994 г., № 14, ст. 1628.
13. Свищев Б. Горечь свершившейся мечты. // Сельская жизнь, 4-10 апреля 2002 г., № 24 (22736).
14. Приоритетные национальные проекты. Сетевой адрес: <http://www.rost.ru/main/01.shtml>.

ГЛАВА 2.

ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА УСЛУГ

В сфере платных услуг в рассматриваемый период так же, как и в услугах оказываемых посредством бюджетного финансирования, произошли существенные изменения. По данным статистического учета, с 1990 по 1999 г. потребление населением платных услуг сократилось в 4 раза (1, С. 66). И только с 2000 г. объем потребляемых услуг начал проявлять тенденцию роста. В результате в 2003 г. он составил одну треть (32,7%) от уровня 1990 г. (график 1).



**График 1. Объем платных услуг в 1990-2003 гг.
в сопоставимых ценах (в % к 1990 г.)**
(Источник: 2)

На графике 1 видно, как сильно сократился объем потребляемых услуг в наблюдаемый период. Реальный масштаб происходящих перемен еще лучше виден посредством сравнения стоимостных

показателей. В 1990 г. объем потребляемых услуг на душу населения составлял 300 руб., а в 2002 г он равнялся 7594 руб. (3, С. 720) или около 75 руб. в сопоставимых ценах.

Одновременно, на потребительском рынке данное обстоятельство сопровождалось расширением предложения одних традиционных услуг и фактически полным исчезновением других ранее распространенных услуг, равно как и появлением новых видов услуг и форм обслуживания. Ниже рассмотрению указанных перемен будет уделено особое внимание.

За годы рыночных преобразований произошли глубокие перемены в составе производителей услуг. В 1991 г. основная часть платных услуг населению оказывалась государственными организациями, а в 1999 г. их доля составляла 39,1%. К этому времени на потребительском рынке стали доминировать организации частной (35,8%) и других негосударственных (25,1%) форм собственности (1, С. 48). Объем платных услуг населению в 2004 г. по секторам реализации показан в таб. 2.

Таблица 2. Объем платных услуг населению по секторам реализации в 2004 г.

Сектора реализации	Объем (в млрд.руб.)	В % к	
		2003 г.	Итогу
Объем платных услуг в том числе оказано:	1766.1	107.0	100.0
Крупными и средними производителями услуг	1267.7	106.4	71.8
Субъектами малого предпринимательства	498.4	108.2	28.2
из них индивидуальными предпринимателями	313.3	105.8	17.7

Источник: Социально-экономическое положение России 2004 год. Выпуск XII. -М.:ФСГС РФ, 2004, С. 97

Из данных таб. 2 видно, что на рынке оказания услуг продолжают доминировать крупные производители. Ими в 2004 г. выполнено около 71,8% объема платных услуг.

Вместе с тем сегодня наряду с крупными компаниями, оказывающими в основном коммунальные, транспортные, туристские, финансовые и услуги связи, во многих отраслях обслуживания оперируют малый бизнес и частники – физические лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица. В 2004 г. ими было оказано 28,2% объема платных услуг.

При этом продолжает оставаться еще довольно низкой доля частных внутри малого бизнеса (17,7%). Справедливости ради, следует отметить, что мелкие частники уже доминируют в отдельных секторах обслуживания. Например, в бытовых и ремонтно-строительных услугах, и др.

По секторам реализации услуг тенденция во времени свидетельствует в пользу малого бизнеса и частника. В 2003 г. доля услуг крупных производителей составляла 75,7%, мелкого бизнеса – 24,3%, а индивидуальных предпринимателей внутри последнего – 15,1% (4, С. 96). О более ранних временных периодах, когда крупные производители просто доминировали на рынке услуг и говорить не приходится.

В последние годы постоянно росло число новых институтов гражданского общества - некоммерческих организаций (НКО) и фондов. Эти структуры оказывают населению различные социальные (консультативные, воспитательные, образовательные, медицинские) и материальные (гранты, благотворительность) услуги на платной и бесплатной основе. Поэтому часть из них было бы правильно рассматривать в составе общественных фондов потребления, тогда как другая их часть представляет собой платные услуги.

Если в 1993 г. в стране насчитывалось около 30 тыс. некоммерческих организаций (НКО), то в 2003 г. их число превысило 400 тыс. (5, С. 19). Причем в этой сфере оперируют как российские и международные неправительственные организации, так и представительства правительственных органов отдельных иностранных государств.

Например, Британский совет – сеть образовательных центров, действующих при посольствах Великобритании. В крупнейших городах нашей страны он имеет 14 филиалов. Курс обучения в них английскому языку “с выдачей сертификата Британского совета, необходимого для учебы или работы в англоязычных странах, обходится российским гражданам в \$1800” (6, С.11). Посольство США в России поддерживает работу 5 американских центров и 23 уголков

практически во всех крупнейших городах нашей страны (7). А американская НКО “Project Harmony” имеет 89 центров тренинга и доступа в Интернет в 62 различных российских городах (8).

Различного рода услуги благотворительного, просветительского и консультационного характера оказываются не только специализированными фондами и религиозными организациями, но и как бы воскресшими из прошлого братствами, орденами и ложами. Духовные школы, посвященные, хранители тайного знания и непрерывной цепи духовной преемственности – все это явления повседневной жизни нашего общества сегодня (9). Понятно, что значимость и влияние этих скорее социальных и культурных, чем экономических практик можно осмыслить лишь в исторической перспективе. Но тот факт, что вступающие в жизнь поколения теперь стоят перед проблемой личного выбора собственного пути, будет оказывать возрастающее влияние на все стороны жизни нашего общества. Подобное положение вещей более соответствует природе человека и характеру социальных отношений в обществе, чем предписанное властями движение стройными рядами.

Следует также иметь в виду, что в стране пока еще отсутствует какая-либо отчетность о социально значимых программах и проектах, реализуемых бизнесом. Между тем многие из них (благотворительность, социальные пакеты работников предприятий, строительство и поддержка социальных объектов и общественного транспорта) самым непосредственным образом связаны с сетями обслуживания.

Внедрение социальной отчетности по международным стандартам Global Reporting Initiative (GRI) и AA 1000 могло бы способствовать не только получению такого рода информации, но и стимулировать рост корпоративной социальной ответственности (КСО) бизнеса (10, С. 20). Необходимость такого рода подвижек все более четко осознается как бизнесом, так и властью.

Шагом в указанном направлении можно считать подготовку Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСПП) документа “Социальная миссия”, призванного консолидировать предпринимательское сообщество в интересах решения социальных проблем (11, С. 3). При этом, правда, в руководстве РСПП не скрывают, что “финансирование социальных проектов для российского бизнеса – мера вынужденная, это способ выживания при

новых правилах игры между властью и бизнесом” (11, С. 3), тогда как “основа социальной ответственности бизнеса – это налоги и рабочие места” (11, С. 3). Куда более категоричен в этом плане далеко не рядовой представитель бизнеса: “Наше дело - зарабатывать деньги для акционеров и клиентов в рамках закона. Других обязанностей у нас нет. Мы платим налоги и больше ничего не должны никому” (12, С. 9). В любом случае социальная ответственность бизнеса и постоянно раздающиеся призывы: “Надо делиться!”, “Пора делиться!” (13, С. 3) представляют собой явления разного порядка.

В контексте обсуждаемого вопроса уместно отметить, что в нашей экономике еще только формируется фондовый рынок. Между тем программы “социально ответственного” бизнеса могут бить минимум трижды по держателям акций. Во-первых, при списывании социальных затрат на текущие расходы. Понятно, что это сказывается на них как потребителях. Во-вторых, такая политика ведет к сокращению прибыли, а значит и дивидендов. Наконец, в третьих, благотворительность из прибыли – прямой удар по доходам акционеров. Конечно, социальная ответственность бизнеса – важное и нужное дело. Но и повышение заинтересованности инвесторов, оперирующих на фондовом рынке, далеко не последняя задача в развитии экономики.

Совершенно ясно, что при такой пестрой картине производителей услуг, а также низком уровне контроля их объема и качества, огромная часть услуг оказывалась в теневой и неформальной экономике. По оценкам специалистов еще в начале 90-х годов 45% ремонта квартир, 40% ремонта личных автомобилей, 30% ремонта бытовых приборов выполнялись в теневом секторе (14, С. 96-97).

В принципе потребление услуг связано с тремя основными группами факторов: качеством населения, обуславливающим достигнутый уровень развития его потребностей; личными доходами населения, на основе которых формируются его платежеспособный спрос и расходы; а также предложением услуг и тарифами на них на рынке. Рассматриваемый период характеризуется следующими обстоятельствами: огромным разрывом, полученным в наследство от предшествующих форм хозяйствования, между потребностями населения и предлагаемыми ему формами их удовлетворения; резким падением доходов населения и быстрым ростом потребительских цен на товары и услуги.

К 1995 г., по сравнению с 1991 г., реальные денежные доходы населения сократились более, чем в 2 раза (45,7%). К 1997 г. они несколько повысились до 59,4%, а в 1998 г. достигли максимального уровня падения (42,5%) от уровня 1991 г. В 2001 г. они опять несколько выросли до 52,4% (15, С. 139) и в настоящее время составляют около 82% от уровня доходов 1991 г. Падение реальных доходов было обусловлено действием множества факторов. Однако решающую роль здесь сыграло большое отставание оплаты труда и трансфертов от быстрого роста потребительских цен на товары и услуги. Рост цен начался сразу же после принятия решения об их отпуске, начиная со 2 января 1992 г. (16, С. 8). Изменение в наблюдаемый период индекса потребительских цен в целом, а также цен на товары и услуги в отдельности приведено на графике 2.

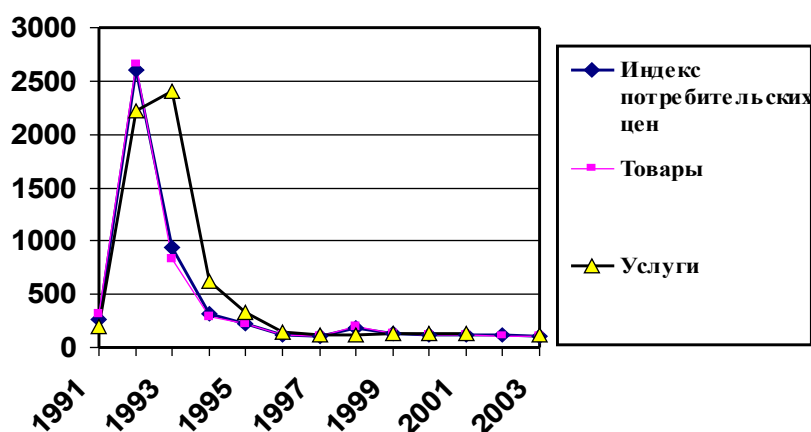


График 2. Динамика цен и тарифов на товары и услуги в 1991-2003 гг. (в % к декабрю предыдущего года)
(Источник: 17, С. 338-343)

На графике 2 хорошо видно, что основные потрясения на потребительском рынке приходятся на 1991-1995 гг. Быстрое затухание этого процесса в последующие два года привело к тому, что даже всем нам хорошо памятные последствия финансового кризиса 1998 г. отражаются на графике скорее как рябь, по сравнению с инфляционными волнами предшествующих лет. Более того, последующее сплетение всех трех кривых в косу, почти лежащую на координатной оси, представляет собой надежное свидетельство устойчивости экономической составляющей происходящих перемен.

Такое быстрое затухание инфляционного процесса наводит на мысль о том, что гигантская волна 1991-1995 гг. имела под собой не столько экономические основания, связанные с характером и состоянием производства в стране, сколько с задачами быстрого передела собственности, которые можно было решить только в смутное время и в мутной воде. Совсем не случайно, что именно в эти годы “приватизация” и “ваучер” были преподнесены народу как два основных пряника, компенсирующих кнут цен на потребительском рынке.

Возвращаясь от представления общего фона к интересующему нас аспекту движения цен на услуги, следует отметить, что индекс потребительских цен на товары и продукты питания только в самые критические моменты в 1991-1992 гг. и 1998-1999 гг. обгонял рост тарифов на услуги. Все остальные годы рост тарифов на услуги обгонял рост цен на товары и продукты питания.

В декабре 2003 г. по отношению к декабрю 2002 г. индекс потребительских цен составил 112,0% (в том числе: на продукты питания - 110,2%, товары – 109,9% и услуги – 122,3%). За период с 2000 г. по 2003 г. цены на продукты питания выросли примерно на 60%, на товары почти на 50%, а на услуги более чем в два раза (18, С. 375-376). В 2004 г. индекс потребительских цен составил 111,7%, а платные услуги подорожали на 117,7% (19, С. 37).

Максимум роста тарифов на услуги приходится на 1993-1996 гг. В эти годы темпы роста цен на услуги опережали, и в отдельные периоды значительно, темпы роста цен на продукты и непродовольственные товары.

Наиболее быстро росли тарифы именно на массовые и повседневные виды услуг, что привело к отказу широких слоев населения с низкими доходами от потребления многих видов услуг. Сегодня низкие доходы ограничивают потребление услуг в большей степени, чем отставание предложения от спроса.

Минимальная потребительская корзина (МПК) и базирующийся на ней прожиточный минимум (ПМ), который ежеквартально утверждается правительством, предполагают расходы населения только на оплату жилья, коммунальных услуг и транспорта (20). Иными словами, в стране законодательно закреплены ограничения на доступность беднейших слоев населения ко многим видам жизненно необходимых платных услуг, включая медицину, образование, куль-

туру, телефонию и др. Поэтому корректировка порядка расчета потребительской корзины, содержащаяся в постановлении правительства РФ за № 511 от 12.08.2005 г. (21, С. А3), может рассматриваться как шаг в нужном направлении.

В наблюдаемый период жесткая конкуренция производителей товаров и услуг за потребительские расходы населения была обусловлена как снижением доходов населения, так и исходно чрезвычайно низким уровнем расходов населения на оплату услуг. В сложившейся в нашей стране структуре личного потребления доля денежных расходов семьи на приобретение продуктов питания и товаров в течение длительного времени (1970-1990 гг.) сохранялась на очень высоком уровне около 85%.

Такая структура потребления достаточно полно отражала как трудности формирования и удовлетворения потребностей населения, так и убогое состояние потребительского рынка. Она характерна для неэластичных типов потребления и свидетельствует о наличии первичного искажения – “товарной гипертрофии” и об огромных затратах населением своего времени на самообслуживание в быту.

Удельный вес оплаты услуг в потребительских расходах населения в 1990-2004 гг. (по данным бюджетной статистики) показан на графике 3.

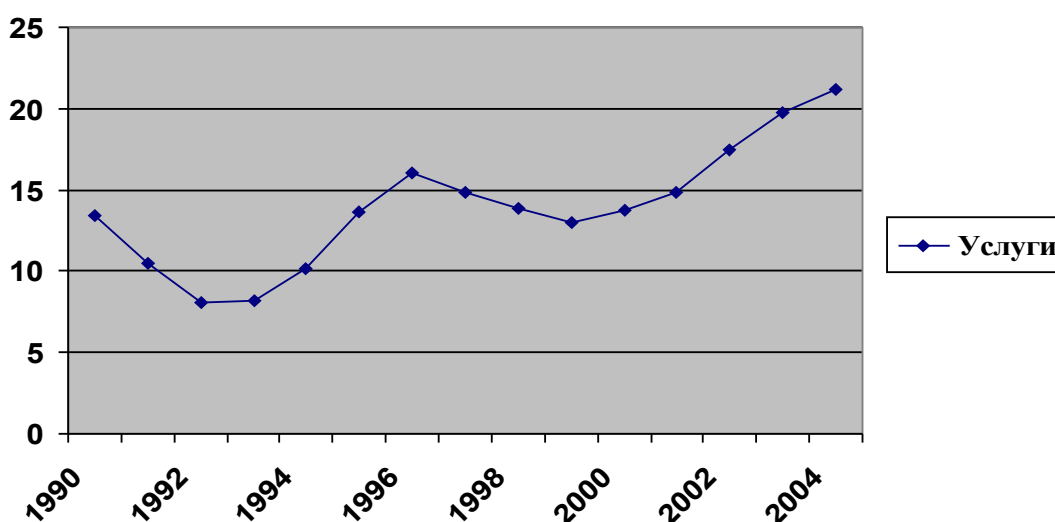


График 3. Удельный вес расходов населения на оплату услуг в потребительских расходах в 1990-2004 гг. (в %) (Источник: 22)

Как видно на графике 3, в 1990 г. удельный вес расходов населения на оплату услуг составлял в его потребительских расходах 13,4%. Минимум указанных расходов приходится на 1992-1993 гг. (8,2%), а максимум на 2004 г. (21,2%).

Сопоставление конечных и начальных точек рассматриваемого тренда свидетельствует о том, что в наблюдаемый период (при всем драматизме происходящих перемен и связанных с ним тягот для широких масс населения) события на потребительском рынке развиваются в направлении нормализации структуры потребления, связанной с опережающим ростом потребления услуг.

Этот вывод подтверждают и данные независимых выборочных обследований, выполнявшихся в наблюдаемый период. «Доля услуг в бюджете семей Таганрога по сравнению с 1988 г. выросла почти в два раза и составила в 1997-1998 гг. 1/6 часть всех потребительских расходов (15, С. 151).

Сходная тенденция повышения доли услуг в потребительских расходах населения фиксируется и в тех странах СНГ, которые более последовательно и настойчиво идут по пути социально-экономических преобразований. Это касается прежде всего Беларуси и Казахстана. В 2003 г. расходы на оплату услуг в них были очень близки к российским показателям. В меньшей степени это относится к Украине 19,1% (2002 г.) и еще меньше к странам Закавказья и Средней Азии (23, С. 132-133).

Уместно напомнить, что еще в начале 80-х годов прошлого века доля расходов населения на услуги в развитых странах составляла более 40%, а к концу века в США и Японии она превысила 50% (24, С. 137). Совершенно ясно, что практиковавшееся долгие годы пренебрежительное отношение к потребностям населения не может быть преодолено в одночасье. Оно еще будет давать о себе знать многие годы.

На самом потребительском рынке в 2004 г. объем платных услуг превышал 1 трлн. руб., а их доля составила около 25% объема средств потребительского рынка (19, С. 261, 273). Расчеты показывают, что с учетом высказанного ранее замечания о необходимости учета торгового обслуживания в платных услугах, объем последних приближается к 50% объема потребительского рынка. Такие показатели более правильно отражают долю услуг в ВВП. Одновременно,

они позволяют сформулировать утверждение о том, что лимитирующим фактором в потреблении услуг в настоящее время являются платежеспособный спрос и доходы населения. В то же время сам рынок услуг вполне сформировался и готов к наращиванию объемов их предложения и реализации.

Изменения в структуре платных услуг населению в 1991-2004 гг., учитываемых в соответствии с методологией органов статистики, показаны в таб. 3.

Таблица 3. Структура платных услуг населению (в % к итогу)

Виды услуг	1991	1993	1995	1999	2001	2003	2004
Все услуги, в том числе:	100	100	100	100	100	100	100
Бытовые	27.3	29.4	19.3	15.7	12.2	10.7	10.5
Пассажирского транспорта	33.4	29.3	28.0	25.9	26.6	22.9	22.3
Связи	6.6	5.9	7.6	10.0	12.1	16.7	17.4
Жилищно-коммунальные	13.8	10.3	19.4	20.4	18.9	21.8	22.0
Образования	1.4	2.4	2.5	6.4	6.9	6.7	6.7
Культуры	3.3	1.6	1.1	1.5	1.9	2.3	2.6
Туристско-экскурсионные	3.8	2.0	1.3	1.8	1.5	1.3	1.3
Физич. культуры и спорта	0.3	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5
Медицинские	1.2	1.7	2.6	4.5	4.6	4.8	4.9
Санаторно-оздоровительн.	4.6	5.0	3.4	2.8	2.5	1.8	1.7
Правовые	0.9	6.8	8.1	6.1	4.8	3.2	2.7
Услуги гостиниц и др. средств размещения	-	-	-	-	3.0	2.9	2.9
Прочие виды платных услуг	3.4	5.4	6.4	4.5	4.5	4.5	4.5

Источники: Российский статистический ежегодник 2002. -М.: Госкомстат РФ, 2002, С.500;
1991-1993 гг.: Россия – 1995. Социально-демографическая ситуация. -М.: ИСЭПН, 1996, С. 144.
1995-2004 гг.: Россия в цифрах. 2005. -М.: ФСГС РФ, 2005, С. 274.

Из данных таб. 3 видно, какие огромные сдвиги произошли в структуре платных услуг в наблюдаемый период. Прежде всего здесь следует отметить устойчивый спрос на группу услуг, обеспечивающих первичные, жизненно необходимые для современного человека и общества потребности.

Приступая к анализу указанных изменений, полезно сделать два общих замечания. Первое из них связано с методикой определения объема услуг. “Объем платных услуг населению отражает объем потребления населением различных видов услуг, оказанных резидентами российской экономики” (25, С. 510). Второе замечание связано с отсутствием в структуре платных услуг, фиксируемых органами статистики, услуг финансового характера. Отказ от самостоятельного учета банковского и страхового секторов обслуживания затрудняет понимание происходящих перемен.

В 2003 г. в стране работало 1158 страховых компаний (26, С. 22-23). Объем их услуг населению, рассчитанный как разница взносов и выплат по различным видам добровольного и обязательного страхования, составляет десятки млрд. рублей.

Достаточно сказать, что только за первый год действия ОСАГО сборы страховщиков составили 50 млрд. рублей, а расходы на оплату услуг страховых агентов, печать полисов и отчисления в специальные фонды составили 23% от сборов (26, С. 17-18). И все это только по одному виду страхования. А ведь кроме страховых услуг есть еще услуги паевых и пенсионных фондов, финансовых бирж и, наконец, самих банков.

Даже для тех времен, когда у нас деньги были как бы и не деньги, отсутствие самостоятельного учета финансовых услуг было большим пробелом в хозяйственной жизни страны. Это тем более недопустимо в условиях рыночных отношений.

Сохранение подобного положения дел ведет к росту доли “прочих видов платных услуг”, которые сегодня занимают 7-е из общего числа в 13 учитываемых видов услуг. Кстати сказать, сегодня содержание коммерческого журнала “Услуги и цены” (27, С. 1-3) более полно и адекватно времени и месту отражает структуру платных услуг населению, по сравнению со структурой, отслеживаемой органами статистики.

По функциональному назначению услуги, оказываемые населению, по сложившейся традиции, и в соответствии с упомянутым во

введении ГОСТом, подразделяются на две большие группы: материальные и социально-культурные (28).

Материальная услуга - услуга по удовлетворению материально-бытовых потребностей потребителя услуг. Материальная услуга обеспечивает восстановление (изменение, сохранение) потребительских свойств изделий или изготовление новых изделий по заказам граждан, а также перемещение грузов и людей, создание условий для потребления. В частности, к материальным услугам могут быть отнесены бытовые услуги, связанные с ремонтом и изготовлением изделий, жилищно-коммунальные услуги, услуги общественного питания, услуги транспорта и т.д.

Социально-культурная услуга - услуга по удовлетворению духовных, интеллектуальных потребностей и поддержание нормальной жизнедеятельности потребителя. Социально-культурная услуга обеспечивает поддержание и восстановление здоровья, духовное и физическое развитие личности, повышение профессионального мастерства. К социально-культурным услугам могут быть отнесены медицинские услуги, услуги культуры, туризма, образования и т.д.

Рассмотрение положения дел в каждой из этих двух больших групп услуг и дано, соответственно, для материальных и социально-культурных услуг в следующих главах. При этом обе указанные группы услуг рассматриваются в их привязке к потребительскому рынку.

В связи с тем, что услуги финансов все еще отсутствуют в статистическом учете отдельной строкой (таб. 3), их рассмотрение выделено нами в самостоятельную главу. Они рассмотрены в главе 6 в контексте анализа влияния научно-технического прогресса и интеллектуальных технологий на развитие сферы услуг. Как будет показано далее, такой подход имеет и содержательное обоснование. Оно связано с тем, что многие новые услуги интеллектуального характера стирают традиционные различия между материальными и социальными услугами.

Примечания

1. О ситуации на потребительском рынке услуг. // Статистический Бюллетень.- М.: Госкомстат РФ, 2000, №2 (65).
2. Суринов А.Е. Уровень жизни населения России: 1992-2002 гг. -М.: Статистика России, 2003, С. 103. Россия в цифрах. 2003.-М.: Госкомстат РФ, 2003, С. 264. Социально-экономическое положение России 2003 год. Выпуск XII.- М.: Госкомстат РФ, 2003, С. 96.
3. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2003. - М.: Госкомстат РФ, 2003.
4. Социально-экономическое положение России 2003 год. Выпуск XII.- М.: Госкомстат РФ, 2003.
5. Некоммерческий сектор в России. // Деньги и благотворительность, 2003, № 4.
6. Вислогузов В. Британский совет признали нессоветской организацией. // Коммерсант, 8 июня 2004 г., № 102 (2941), С. 1. См. также Коммерсант, 15 июня 2004 г., № 105/В (2944).
7. Сетевой адрес: <http://www.amcorners.ru/main.asp?lang=rus>.
8. Сетевой адрес: <http://www.projectharmony.org>, <http://iatp.ru>.
9. Журнал «Суфий», лето-осень 2004 г. Вып. 1. Сетевой адрес: <http://www.sufism.ru>.
10. Ямбаева Р. Передовики социального соревнования. //Коммерсант, 8 июня 2004 г., № 102 (2941), С. 20. См. также URL: <http://www.socialinvest.org> и http://www.rg.ru/2004/01/31/biznes_litso.html.
11. Шаповалов А. Аркадий Вольский понес социальную ответственность. // Коммерсант, 6 августа 2004 г., № 143 (2982).
12. Авен П. “Нищета не наша забота”. // Аргументы и факты, октябрь 2004 г., № 41 (1250).
13. Шульгин В. Надо делиться! //Сельская жизнь, 7 сентября 2004 г., № 68 (22985).
14. Пациорковский В.В. Платные услуги населению: состояние и перспективы. -М.: Наука, 1991.
15. Россия: 10 лет реформ. Под ред. Н.М.Римашевской. - М.: ИСЭПН РАН, 2002.
16. Постановление Правительства РФ от 19.12.1991 г. № 55. «О мерах по либерализации цен». // СП РФ, 1992, № 1-2.
17. Россия в цифрах. 2003. -М.: Госкомстат РФ, 2003.
18. Россия в цифрах. 2004. -М.: ФСГС РФ, 2004.
19. Россия в цифрах. 2005. -М.: ФСГС РФ, 2005.
20. Постановление Правительства РФ № 192, от 17.02.1999 г. “Об утверждении методических рекомендаций по определению потребительской корзины в ценах по РФ и субъектах РФ”.

21. События. // Ведомости, 18 августа 2005 г., №152 (1433).
22. Статистический бюллетень. № 2 (65). - М.: Госкомстат РФ, декабрь, 2000, С. 47.
23. Статистический бюллетень. № 5 (98). - М.: Госкомстат РФ, декабрь, 2003, С. 99.
24. Социально-экономическое положение России в 2003 г. - М.: Госкомстат РФ, 2003, С. 95-97.
25. Россия в цифрах. 2005.- М.: ФСГС, 2005, С.114.
26. Содружество независимых государств в 2003 году. Статистический справочник. - М.: Статистический комитет СНГ, 2004.
27. США. Рынок потребительских товаров и услуг. - М.: Наука, 1983, С. 28;
28. Рамсес В.Б. Личное потребление в Японии. - М.: Наука, 1985.
29. Российский статистический ежегодник. 2003. - М.: Госкомстат, 2003.
30. Страхование. Специальный выпуск. //Коммерсант, 16 июня 2004 г., № 106 (2945).
31. Услуги и цены, октябрь, 2004 г., № 23 (163).
32. ГОСТ 30335-95/ГОСТ Р 50646-94 "Услуги населению. Термины и определения". Сетевые адреса:
<http://www.wahome.spb.ru/stroy/gost/173.html>,
<http://www.adm.yar.ru/potrebyrnok/zakon/standarts/10.htm>.

ГЛАВА 3.

МАТЕРИАЛЬНЫЕ УСЛУГИ

В 2004 г., как и в предыдущие годы, оплата жилищно-коммунальных услуг, пассажирского транспорта и связи составляла почти две трети всех расходов населения на услуги (таб. 3). Все эти виды услуг, включая и бытовые, традиционно относят к материальным услугам. Услуги этой группы характеризуются слабой эластичностью и высокой настоятельностью. За жилье и транспорт надо платить, и уйти от этого трудно. Поэтому такие услуги называют: “обязательными к оплате” или “обязательными платежами”.

В 1991 г. суммарно услуги данной группы занимали 81,1% общего объема платных услуг. В 2004 г. их доля снизилась почти на 10% и составила 72,5% (глава 2, таб. 3, С. 33). Эти изменения тем более поразительны, что они произошли в условиях жестких ограничений платежеспособного спроса населения по доходу и опережающего роста цен именно на жилищно-коммунальное и транспортное обслуживание. *Реализация отмеченных тенденций позволяет говорить о том, что в рассматриваемый период в структуре потребительского поведения населения и на потребительском рынке происходили огромные позитивные изменения.*

В очень тяжелых условиях переходного периода выпущенные на свободу потребности и потребительский спрос населения сами сделали то, чего не могло добиться почти вековое нормативное регулирование их развития. *Если учесть, что все указанные перемены произошли на потребительском рынке услуг, сократившемся в 1990-1999 гг. в четыре раза, то трудно даже представить всю мощь регулирующего воздействия различного рода ограничений в сферах производства и потребления, лимитов и норм на характер потребительского поведения в весьма недалеком прошлом.* Минимум три десятилетия, примерно с 1960 по 1990 г., использовавшиеся властью инструменты и методы планового регулирования держали в застывшем состоянии, как в оковах, потребности и потребление сотен миллионов людей.

К сожалению, удельный вес услуг материального характера все еще продолжает оставаться очень высоким. Однако теперь можно быть уверенным, что для роста удельного веса расходов на социальные услуги не понадобится специальных программ типа КПТУ (1). В новых условиях потребители сами смогут сделать свой выбор. Для этого необходимо соблюдение лишь двух основных условий, связанных с временем и ростом благосостояния.

Внутри самой рассматриваемой группы материальных услуг практически весь наблюдаемый период прослеживается тенденция постепенного перераспределения платежеспособного спроса и расходов населения от услуг быта и транспорта в пользу жилищно-коммунальных услуг и услуг связи. И хотя услуги транспорта все еще продолжают быть лидером (22,3%) к ним уже вплотную подошли жилищно-коммунальные услуги (22,0%). Если и далее на потребительском рынке будут действовать те же тенденции, то в ближайшее время лидером расходов населения на платные услуги станут жилищно-коммунальные услуги, за ними будут следовать услуги транспорта, связи и быта.

Трудно даже представить ту отдаленную перспективу и тот уровень доходов, когда услуги быта смогут потеснить услуги связи. Для этого необходимы не только высокий уровень доходов населения, но и появление миллионов мелких частников, наследующих семейную традицию оказания различного рода услуг традиционным потребителям. А это требует времени и массы весьма тонких и специфических усилий, к которым правящая элита, стремящаяся забрать себе все и сейчас, еще не готова.

Поскольку рубль и в прошлые времена играл заметную роль в предоставлении транспортных услуг, то этот сектор обслуживания быстрее других и с меньшими потерями приспособился к новым условиям. Практически во всех его составляющих: на городском пассажирском и междугороднем автомобильном, воздушном и железнодорожном транспорте заметны позитивные перемены в обслуживании населения. Единственным исключением здесь является внутренний водный транспорт, который уже более десяти лет продолжает находиться в глубоком кризисном состоянии.

Основное место в объеме транспортных услуг для населения занимают услуги по перевозке пассажиров. В структуре этих перевозок все последние годы преобладает наиболее мобильный вид

транспорта – автобусный (48,7%) (2, С. 108). Переход на коммерческий характер перевозок повлек за собой практически постоянный рост тарифов. Одновременно он способствовал повышению качества перевозок, в первую очередь, в больших городах и в междугороднем сообщении.

Маршрутные такси, комбинированные перевозки, возможность выбора для поездки различных видов транспорта и уровня комфорта – все это постепенно становится доступным широким слоям потребителей. Более того, разброс тарифов на транспортные услуги все полнее начинает отражать дифференциацию по доходам, сложившуюся в обществе. Так, уже сегодня тариф на поездку от Москвы до Казани на фирменном поезде “Татарстан” колеблется в интервале от 400 до 4 тыс. руб. (3, С. 44). Переход с 2005 г. в ОАО “РЖД” на 9 классов вагонов, повсеместно закрепляет такого рода дифференциацию (4, С. 5). И, тем не менее, по данным РЖД, цена пассажирских билетов покрывает 20% себестоимости пригородных перевозок и 58% - дальних. Возникающие при этом потери, которые составляют 67 млрд. руб. в год (5, С. А3), покрываются внутри компании путем субсидирования пассажирских перевозок за счет грузовых. Предлагаемый железнодорожниками выход, связанный с созданием пассажирского перевозчика, покрывающего свои убытки за счет прямого финансирования из госбюджета, пока не находит понимания в правительстве. Эта проблема еще ждет своего решения.

В то же время процесс приватизации на пассажирском транспорте привел к ухудшению условий использования услуг местного транспорта для основной массы сельского населения. Практически повсеместно общественный транспорт ушел или стремится уйти от нерентабельных внутрирайонных перевозок в сельской местности, оставляя эту нишу такси и частнику. В результате, в сельской местности тарифы за километр проезда в десятки раз превышают тарифы, действующие на внутригородских перевозках. Еще не завершив автомобилизацию населения, село просто отсекают от города, создавая его жителям массу проблем в их трудовой и повседневной мобильности.

В 2003 г. в районном центре Торжке (Тверской области) поездка на такси по городу стоила 40 руб. Выезд в ближайшую сельскую местность (на расстояние в 15 км.), куда автобус ходит два раза в день (утром и вечером), по левому тарифу составлял 250 руб., а по счетчику – 400 руб. Идентичная ситуация наблюдалась в этот период

и на перегонах Матвеев-Курган – с. Латоново (18 км.) в Ростовской области, Щелково – с. Богослово (20 км.) в Московской области.

На транспорте, особенно воздушном и железнодорожном, как и ранее, актуальными остаются вопросы, связанные с опозданием и невыполнением рейсов, с частотой происшествий, большим числом погибших и пострадавших, с пополняемостью и обновляемостью подвижного состава. Тем не менее, все эти проблемы несопоставимы с проблемами, которые требуют решения в сфере ЖКХ.

Узловым моментом не только для данной группы услуг, но и для всей социально-экономической политики являются проблемы, стоящие в жилищной сфере и жилищно-коммунальном обслуживании. В ближайшее время и в среднесрочной перспективе расходы населения как на строительство и покупку жилья, так и на оплату услуг ЖКХ будут постоянно увеличиваться. И это правильно. Жилье как потребительское благо абсолютно необходимо и настоятельно, чтобы быть дешевым и дефицитным для индивида и общества.

Средняя обеспеченность жильем в стране составляет 19,7 кв. м. на человека, а в странах ЕС этот показатель равен 40 кв. м. По данным различных опросов около 61% российских семей хотят улучшить свои жилищные условия. Это значит, что потребность в жилье в настоящее время составляет 1,6 млрд. кв. м. (6, С. 3), а в 2004 г. в строй было введено только 41,0 млн. кв. м. (7, С. 233).

Можно понять наличие такого огромного разрыва между спросом и предложением в плановой экономике, где он задавался целевым назначением. Но как он может существовать продолжительное время в рыночной экономике, где спрос определяет предложение, понять можно лишь при одном допущении, а именно - рыночные механизмы в этом секторе экономики пока еще работают, мягко говоря, слабо.

Доступность жилья для широких масс населения предполагает решение двуединой задачи, которая связана с увеличением заработной платы наемных работников и формированием высокого уровня мобильности на рынке труда, стимулирующего экономический рост. До тех пор пока занятость будет коррелироваться с бедностью, что, собственно, мы и имеем на сегодняшний день, нельзя обеспечить доступность жилья для широких слоев населения. К сожалению, “половина наших бедных – это работающие люди и их родные” (8, С. 8). Именно с этим фактом связаны как низкие объемы жилищного строительства, так и ограниченность успехов ипотечного

кредитования. Обе эти составляющие тесно связаны именно с платежеспособным спросом на рынке жилья и обусловлены им, а не абстрактно провозглашаемой общественной потребностью и призывами ответственных исполнителей.

В течение последних 60 лет основной объем жилья в городской местности, вокруг которого сейчас и ломаются все копыя (проблемы реформы ЖКХ в сельской местности публично практически не обсуждаются), *создавался и распределялся* по линии общественных фондов потребления. Он не *приобретался* за свои кровные, как любое потребительское благо. В результате сегодня оказывается, что *основная масса населения* считает, что она живет не в тех условиях, не там, где нужно и имеет не тех соседей, которых бы хотелось иметь.

Видимая часть этого айсберга проблем доступности жилья признается государством в программе “О переселении граждан из ветхого и аварийного жилого фонда” (9, С. 20). Реализация этой программы намечена правительством на период 2002-2010 гг. Не обсуждая уже хорошо проявившиеся трудности ее реализации, заметим лишь, что названная программа никоим образом не связана с повышением доступности жилья для рядовых граждан. Она может спасти жизни тех, у кого рушится крыша над головой. В то же время она не затрагивает тех, у кого нет этой крыши, равно как и тех, у кого она есть и не рушится, а, тем не менее, не соответствует предъявляемым к ней требованиям жильцов.

Практически повсеместно во всех странах потребительское кредитование (жилищные кредиты и ипотека) являются мощными инструментами обеспечения доступности жилья. Но они могут эффективно работать лишь в соотношении со средней заработной платой занятого населения и средними доходами домохозяйств. Использование таких мощных инструментов в обществе, в котором квалифицированный рабочий, инженер, врач и даже доктор наук, и профессор не могут ими воспользоваться, весьма ограничено.

К примеру, в 2003 г. в нашей стране среднедушевые доходы (располагаемые ресурсы) домохозяйств составили 3587 рублей в месяц (10, С. 33), а жилищные кредиты давались банками при условии среднего душевого дохода около 30 тыс. руб. в месяц. Даже по официальным оценкам, на сегодняшний день такие схемы финансирования могут использовать лишь только 5-7% жителей России (11, С. 25).

Жилищно-строительный кооператив как инструмент повышения доступности жилья – это более щадящий путь по сравнению с банковским кредитованием. Тем не менее, исходный гигантский разрыв между доходами населения и рыночной стоимостью жилья минимизирует все достоинства кооперации в этой сфере. И не случайно, что пока в стране зарегистрировано лишь 63 жилищно-строительных кооператива (12, С. 8).

В целях смягчения напряженности, связанной с доступностью жилья, федеральные и региональные власти реализуют ряд программ, связанных с обеспечением жильем отдельных социальных групп: военных, молодых семей, многодетных семей. При этом используются такие инструменты, как жилищные сертификаты, безвозмездные субсидии, льготные кредиты и др.

Специфика таких инструментов - ограничение объемов выделяемых средств и их целевая направленность - переводит жилье из категории доступного на рынке потребительского блага в предмет распределительных отношений. Последние, однако, как показал многолетний исторический опыт, не могут обеспечить доступность жилья для всего дееспособного населения.

Среди реализуемых программ наиболее близкими к рыночным отношениям являются программы жилищного строительства в сельской местности: “Свой дом”, “Сельское жилище” и др. В основе таких программ лежит товарный кредит. Родина этого начинания, которое сейчас реализуется во многих субъектах федерации, – Белгородская область (13, С. 66). Эти программы хорошо себя зарекомендовали, но они имеют ряд ограничений, которые трудно совместить с рыночными отношениями. Например, общая стоимость строительства дома в деревне в Костромской области составляет в среднем 250 тыс. руб. Продать же дом в лучшем случае можно за 50-60 тыс. руб. (14, С. 77). Такая отрицательная эффективность вложения денег возможна только в одном случае, когда жилище выступает как абсолютная ценность, а не как потребительское благо.

Возможно, при увязке с развитием малого бизнеса, схемы товарного кредитования под строительство жилья могли бы найти реализацию в городской местности, где вложение в жилье связано с гораздо меньшими рисками. В противном случае домашние гостиницы (B&B), семейные рестораны и мини мастерские появятся у нас не ранее конца текущего века.

В условиях рыночных отношений, регулируемых механизмами эквивалентных обменов, реальность состоит в том, что до тех пор, пока *основная масса дееспособного населения не установит баланс между достигнутым уровнем потребностей и потреблением жилищных благ, кардинальные перемены в рассматриваемом секторе экономики вряд ли возможны.*

Образно говоря, когда коня дарили, ему нельзя было смотреть в зубы. Теперь же государство считает возможным “слупить” за беззубого коня как за породистого жеребца. Совершенно ясно, что все здравомыслящие участники предлагаемой сделки будут явно или скрытно ее саботировать.

В рыночной экономике *баланс потребностей и потребления в жилище может быть достигнут лишь при условии, когда средний работник на свои кровные сможет себе купить, построить или арендовать жилье, соответствующее компромиссу его материальных возможностей (платежеспособного спроса) и потребностей.* Исходя из соотношения производительности и оплаты труда, сложившегося в различных странах, академик Н.Петраков считает, что труд – единственный недооцененный товар в нашей экономике. С учетом его дооценки месячная заработная плата у нас должна быть 1-2 тыс. евро (15, С. 8). Анализ пропорций, сложившихся в настоящее время на рынке потребительского кредитования жилья, подтверждает правильность приведенных расчетов.

Иными словами, в новых условиях повсеместное распространение должна найти модель потребительского поведения: *сначала хорошая работа, а потом жилье.* У нас же, на практике, пока еще продолжает доминировать модель советского образца: полной зависимости человека от крыши над головой. И только мигранты, и вынужденные переселенцы фактически являются первопроходцами и носителями новых форм поведения, но они, как известно, и хлебают лиха по полной программе.

Можно с уверенностью сказать, что основным условием успеха предстоящей в 2006-2007 гг. реализации национальной программы “Доступное жилище” является встречное движение роста заработной платы основной массы трудящихся, снижение ставок по ипотечным кредитам и быстрое наращивание объемов жилищного строительства. Без оптимизации этих трех основных параметров любые начинания в этом секторе экономики будут иметь очень низкую эффектив-

ность, а при резком отставании темпов роста вводимого в строй жилья и негативные последствия, связанные с его опережающим удорожанием.

Это фундаментальное обстоятельство проливает свет и на ограниченность успехов последних десяти лет, прошедших с момента принятия правительством решений о реформировании жилищно-коммунального хозяйства (16). Опыт показывает, что проблемы, стоящие в этой сфере, не могут быть решены только на путях повышения цен и сбрасывания этой дотационной отрасли с бюджета, как этого хотелось разработчикам реформы.

Огромный уровень обобществления жилья и, как следствие этого создание централизованных систем обслуживания, не позволяют сформироваться здесь рыночным отношениям. Фактически во всем многоквартирном жилом фонде собственники жилья, квартиросъемщики и просто жильцы являются индивидуальными или коллективными *получателями*, а не *потребителями* жилищно-коммунальных услуг. Повсеместно единственным исключением здесь служит энергопотребление, расчеты за которое идут по счетчику, а не нормативам, как это характерно для тепло-, газо-, водоснабжения и канализации.

Счетчик в данном случае и есть тот инструмент, который делает получателя услуги потребителем, а не просителем. Благодаря счетчику потребитель может регулировать объемы необходимой ему услуги в зависимости от своей платежеспособности. Собственно это и делают ежедневно миллионы потребителей.

Все остальные отношения в этой сфере без глубоких трансформаций не могут стать рыночными по указанию местных или федеральных властей. В этой связи вряд ли можно считать реалистичным намерение увязать перевод всех льгот по ЖКХ в денежную форму с установлением 100% оплаты услуг (17, С. 15).

Трудно *представить рынок, на котором оперируют одни продавцы и отсутствуют покупатели*. Поэтому формирование институтов гражданского общества (объединений, обществ, союзов владельцев жилья и квартиросъемщиков), способных выражать и отстаивать интересы потребителей, должно стать одним из важных направлений в реформировании ЖКХ.

Здесь, правда, не следует обольщаться демократией и ее институтами. Вполне возможно, что, защищая права потребителей, такие структуры начнут ставить неплательщиков, а то и просто неже-

лательных соседей “на счетчик”, как говорят в известных кругах. При таком развитии событий безобразия, творимые сегодня коммунальщиками, многим из нас покажутся детскими шалостями. Между тем, в странах с глубокими демократическими традициями, где расселение и соседство исходно соотносится с имущественным положением и культурно-этнической идентичностью жильцов, подобные явления скорее норма, чем исключение.

Безусловно, между полной незащищенностью потребителей услуг ЖКХ и объединениями собственников (кондоминиумами) лежит масса переходных форм, поиск которых еще только начинается. Но все они начнут работать лишь при одном простом условии, если ординарный владелец или наниматель жилья сможет сказать домовладельцам и соседям: “Мои дорогие, мне здесь плохо. Я уйду в другое место”. В этом собственно и состоит реализация на деле *принципа доступности жилья*.

Конечно, такая практика быстро приведет к поляризации по месту жительства дееспособного и недееспособного населения, а, следовательно, к появлению хорошо обслуживаемого жилого фонда и трущоб. И произойдет это без всяких реформ и начинаний сверху. Собственно все это можно наблюдать повсеместно в других странах. И именно в этой точке становятся актуальными проблемы социальной политики в жилищной сфере, строительства и поддержания социального жилья и многое другое.

А пока, за неимением лучшего, “Декларацию принципов взаимодействия публичной власти, частного бизнеса и потребителей в коммунальной сфере” от имени последних подписывают председатель Союза участников потребительского рынка и председатель отраслевого профсоюза (17, С. 15). Видимо, для этих общественников понятие “потребитель” настолько наполнено содержанием, что оно есть даже тогда, когда нет самого потребителя. Между тем в стране есть Межрегиональная организация объединений домовладельцев, Союз собственников жилья (18), но эти структуры еще настолько слабы, что организаторы упомянутой акции скорее всего о них и не знали.

Заметим, что в этом плане более компетентно представлять интересы населения в данной сфере имеет право иркутянка Л.Козырина – первая в стране квартиросъемщица, которая через суд заключила защищающий ее права договор с домоуправлением. Ее рецепт предельно конструктивен: “Квартиросъемщики, объединяйтесь! Дово-

льно безропотно платить дань коммунальщикам. Пусть их работа соответствует тем высоким тарифам, по которым они ее оценивают” (19, С.7). И это именно то, в чем в первую очередь должны быть заинтересованы власти и бизнес, если хотят иметь процветающее ЖКХ и удовлетворенных результатами его деятельности потребителей.

Наиболее высокие темпы прироста тарифов на услуги ЖКХ отмечаются именно в последние годы. В 2001 г. они выросли на 56,8%, а в 2002 г. на 48,8% (2, С. 53). Рост расходов на оплату услуг ЖКХ обусловлен главным образом динамикой устанавливаемых федеральных стандартов, определяющих долю платежей населения на покрытие затрат по оказанию этих услуг. На 2002-2003 гг. этот стандарт установлен в размере 90% от затрат на предоставление всех видов услуг ЖКХ (20, С. 52). В то же время фактический уровень возмещения населением затрат за предоставленные услуги ЖКХ составил в 2002 г. 50% (2, С. 53).

Люфт в 40% и составляет огрехи того государственного регулирования, по которому льют слезы многие представители экономической науки и общественности. И дело здесь отнюдь не в росте цен или неплатежах населения. По словам руководителя Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству России В. Аверченко: “Самый стабильный плательщик – население” (21, С. 20).

Проблема состоит в том, что, начиная эту игру в догонялки, государство исходило из покрытия текущих расходов ЖКХ, а они растут как снежный ком, опережая все расчеты. В 2001 г. в ЖКХ убытки составили 4,3 млрд. руб., а в 2002 г. – уже 9,2 млрд. руб. (2, С. 57). В 2002 г. доля убыточных организаций составила здесь 60,8%, в 2003 г. - 61,1%, а в 2004 г. - 58,1% (7, С. 328).

Ситуация в ЖКХ во многом напоминает положение дел в сельском хозяйстве. Интересно, что и меры здесь предлагаются сходные. Так в печати появились сообщения, что Госстрой РФ подготовил проект закона “О финансовом оздоровлении организаций ЖКХ” (22, С. 15). Между тем всего менее двух лет назад Государственной Думой был принят закон от 9.07.2002 г., № 83-ФЗ “О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей” (23, С. 8-9). Отмеченное сходство положения дел и мер, принимаемых в этих двух отраслях отнюдь не случайно.

Исходно высокий уровень обобществления в них предметов труда и средств производства не позволяет что-либо изменить

коренным образом в сжатые сроки, а действующий хозяйственный механизм поощряет производителей к убыточности. Хорошим примером здесь может служить так важное для нашей холодной, северной страны теплоснабжение.

Практически каждую зиму битва за тепло сходна с летней битвой за урожай. Во всех странах мира, кроме России и бывших союзных республик, теплоснабжение децентрализованное, т.е. в каждом доме или квартире установлен котел или газовая колонка (24, С.32). И если в этой сфере попытаться отделаться лишь установкой счетчиков тепла в квартирах, то это значит, что потребители будут продолжать оплачивать гигантские потери тепла на магистральных теплопроводах.

По своей сути услуги ЖКХ являются услугами локальных монополий. В то же время в стране законодательно регулируется деятельность только естественных монополий (на основе закона “О естественных монополиях”), которыми признаны РАО “ЕЭС России”, “Газпром”, “РЖД” и отрасль связи. Форсируя укрепление рыночных отношений в ЖКХ, государство фактически формирует рынок монополистов, у которых отсутствует не только прозрачность в ценообразовании, но и сертификация, не говоря уже о стандартах на многие виды услуг.

Понятно, что частный капитал, равно как и капитал самих объединившихся владельцев жилья (кондоминимумы), не может эффективно функционировать в таких условиях. Лишь осенью 2003 г. впервые были утверждены правила и нормы эксплуатации жилищного фонда (25), и только в феврале 2004 г. правительство приняло постановление “Об утверждении Основ ценообразования в сфере ЖКХ” (26, С. 15), которым должны будут руководствоваться все муниципалитеты при определении тарифов на услуги ЖКХ. Поэтому законодательство, призванное регулировать отношения ЖКХ и бизнеса, работает по правилу исключения.

В эту нишу в отрасль и прорывается бизнес и современный менеджмент. В качестве примера можно упомянуть “Межрегионтеплоэнерго”, “Региональные коммунальные инвестиции”, “Российские коммунальные системы” и др. Частный бизнес реализует различные проекты, связанные с минимизацией потерь в водо-, тепло- и энергосетях, повышением автономности квартир и домостроений, а также использованием новых материалов и технологий в строительстве и эксплуатации жилого фонда и др.

Вместе с тем действующие структуры - ДЕЗы и МУПы – не только не заинтересованы уступать собственность новым хозяевам (27, С. 20), они просто не желают видеть на “своей территории” другие схемы организации работ и обслуживания потребителей. Поэтому без инвентаризации и оценки основных фондов муниципальных образований, принятия принципов тарифного регулирования, формирования рынка услуг ЖКХ и правил его функционирования, изменить что-либо в этом сегменте экономики будет сложно.

Исходя из изложенного, можно сказать, что сегодня, оплачивая, как было показано ранее, 50% затрат ЖКХ, потребители находятся только у истоков реформирования отрасли. В контексте нашего анализа важно обратить внимание на тот факт, что в настоящее время покрытие половины расходов ЖКХ составляет 22,4% объема платных услуг или 6,2% всех потребительских расходов населения (2, С. 55). Ошибочно полагать, что полученные арифметически 45% объема платных услуг и 12% всех потребительских расходов населения могут решить проблемы, стоящие в этой сфере. При существующем уровне доходов эти проблемы в принципе не могут быть решены за счет таких платежей.

Экономические законы и реалии чрезвычайно жестки. Они едины для всех хозяйственных систем. И говорят о том, что повсюду в условиях рыночных отношений жилище обходится потребителю примерно в 25-30% его потребительского бюджета. Поэтому, несмотря на все особенности нашего жилища, доходов, налогообложения, программ жилищного строительства, ипотеки, традиций и менталитета, а может быть и благодаря им, нам придется пройти в решении проблем формирования доступного рынка жилья еще большой и тернистый путь.

Тем не менее, *только формирование рынка доступного жилья и рыночных отношений в сфере коммунального обслуживания может изменить в лучшую сторону положение дел в реформировании ЖКХ.* А это значит, что вряд ли правильно с ходу принимать в штыки или отвергать принятый Думой летом-осенью 2004 г. пакет законов, направленных на решение жилищных проблем. В этом плане введенный в действие с 1 марта 2005 г. Жилищный кодекс (ЖК) требует более внимательного отношения (28).

На фоне всего происходившего в жилищной сфере в последние годы рассмотрение Думой жилищного пакета осенью 2004 г. и его

принятие весной 2005 г. *фактически представляет собой лишь первый законодательно осмысленный шаг в нужном направлении*. Ошибочно полагать, что эту проблему можно решить, ограничившись принятыми законами, но их реализация неизбежно будет толкать к принятию последующих решений.

В этой связи полезно обратить внимание минимум на два обстоятельства. Одно из них - создание, в соответствии с новым ЖК, в жилом фонде ТСЖ (товариществ собственников жилья) и принятие ими ответственности за его эксплуатацию (28, С. 61-69). Это действительно важная работа, которая может иметь успех *только при расселении по доходам* (более полно этот вопрос рассмотрен в последней главе).

Другое обстоятельство связано с законом о долевом строительстве (29). Легализуя кредитование строительства жилья его будущими владельцами, этот закон переводит практику приобретения жилья из отношений *купли-продажи* в весьма сомнительные и спорные с точки зрения защиты прав потребителей *инвестиционные* отношения с характерными для них повышенными рисками. Было бы странно, если бы в магазине при покупке автомобиля покупателю предлагали сначала прокредитовать его производство. Эта совершенно извращенная форма приобретения жилья может оказаться тормозом на пути развития жилищного строительства и формирования полноценного рынка жилья.

В любом случае решение проблем, стоящих в жилищной сфере, – одна из ключевых задач социально-экономического развития нашего общества. Из понимания этого жизненно важного факта и исходили разработчики упоминавшегося национального проекта.

Примечания

1. Комплексная программа развития производства товаров народного потребления и сферы услуг на 1986-2000 гг. - М.: Политиздат, 1985.
2. Статистический бюллетень. № 5 (98). -М.: ГКС РФ, декабрь, 2003 г..
3. Чурикова Д. Вопрос повышенной комфортности. // Экспресс, 2004 г., № 4.
4. Чурикова Д. По классам разойдись. // Экспресс, 2004 г., № 7.
5. Проскурина О. С Минфина причитается. // Ведомости, 26.10.2004 г., № 196 (1236).
6. “Аргументы и факты”, июнь 2004 г., № 23 (1232).
7. Россия в цифрах. 2005.-М.: ФГС, 2005.

8. Бобков В. Бедность тянет Россию в пропасть, но богатых это, похоже, не волнует // Аргументы и факты, октябрь 2004 г., № 41 (1250).
9. Анохин К. Деньги на ветхость. // Коммерсант, 29.10.2004 г., № 203 (3042).
10. Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств в 2003 году. - М.: ФСГС, 2004 (май).
11. Ямбаева Р. Ипотечные каникулы. // Коммерсант, Дом, 15.07.2004 г.
12. Пахомова Е. Недвижимость. // Московский комсомолец, 22.10.2004 г., № 240 (23706).
13. Анисимов А.И. Стратегия социального развития сельских территорий Белгородской области. // Всероссийское совещание по социальному развитию сельских территорий. - М.: Минсельхоз РФ, 2003.
14. Гришина Т.В. Социальное развитие сельских территорий Костромской области // Всероссийское совещание по социальному развитию сельских территорий. - М.: Минсельхоз РФ, 2003.
15. Петраков Н. Бюджет: много денег ... и ничего! // Аргументы и факты, октябрь, 2004 г., № 40 (1249).
16. О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке предоставления гражданам компенсаций (субсидий) при оплате жилья и коммунальных услуг. Постановл. Правительства РФ, № 935, от 24.09.1993 г.
17. Граник И. Власти, бизнесу и населению станет легче в ЖКХ. // Коммерсант, 7 июня 2004 г., № 101/П (2940).
18. Сетевой адрес: <http://www.potrebitel.net/spisok.shtml>.
19. Коренеева Г. Как заставить работать ЖЭК. // Аргументы и факты, июнь 2004 г., № 23 (1232).
20. Постановление правительства РФ от 25.08.2003 г. № 525. // Статистический бюллетень. № 5 (98). М.: Госкомстат РФ, декабрь, 2003.
21. Аверченко В. "Эта отрасль ограниченных возможностей плательщиков". // Коммерсант, 13.10.2004 г., № 191 (3030).
22. Граник И. Бизнесменов пристраивают к ЖКХ. // Коммерсант, 17.08.2004 г., № 47 (2886).
23. "Сельская жизнь", 25-31 июля 2002 г., № 55 (22767).
24. Петрова И. Я другой такой страны не знаю. // Аргументы и факты, июнь 2004 г., № 24 (1233).
25. Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда. Постановление Госкомстроя РФ от 27.09.2003 г., № 170. // Российская газета, 23.10.2003 г., № 214 (3328). Дополнительный выпуск.
26. Граник И. Услуги ЖКХ могут признать монопольными. // Коммерсант, 1.04.2004 г., № 36П (2875).
27. Гриб Н., Кошеленко П. Частники въезжают в коммуналку. // Коммерсант, 13.10.2004 г., № 191 (3030).
28. Жилищный кодекс Российской Федерации. – М.: Мартин, 2005.
29. Федеральный закон "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации", от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ.

ГЛАВА 4.

СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНЫЕ УСЛУГИ

Как видно из данных, приведенных ранее в главе 2 (таб. 3, С.33), самые высокие темпы роста в рассматриваемый период демонстрируют расходы на оплату медицинских услуг (4 раза), правовых (3,5 раза) и образования (3 раза). Эти виды услуг, включая услуги культуры и рекреации, традиционно относят к социальным услугам. Конечно, рост доли расходов на эти услуги можно списать на исходно низкий уровень платности в указанных секторах экономики.

И, тем не менее, лиха беда начало. Во-первых, он реализовался, как отмечалось ранее, на фоне роста удельного веса всех социальных услуг. Во-вторых, фактически в течение одного десятилетия медицина и высшая школа стали в основном платными. Вряд ли столь же “успешной” и быстрой может быть попытка коммерциализации общеобразовательной школы, но то, что эта статья семейных расходов имеет огромную перспективу роста в оплате дошкольного воспитания, сомневаться не приходится.

Структурно рост расходов на медицину (табл. 3, С. 33) ничтожен по сравнению с расходами, которое население несет за фактически остающееся в тени медицинское обслуживание. Если согласиться с расчетами специалистов, основанными на данных социологических опросов о расходах населения на лекарственное обеспечение и медицинскую помощь (1, С. 59), то объявленный ранее органами статистики на 2003 г. объем платных медицинских услуг населению в размере 67,1 млрд. руб. (2, С. 272) должен быть увеличен минимум в 4,5 раза.

Основанием для такого рода расчетов служит тот факт, что “в результате приватизации медицинских услуг доля личных расходов населения в совокупном объеме затрат на здравоохранение достигла 50-56%” (1, С. 59). В то же время известно, что расходы консолидированного бюджета на здравоохранение и физическую культуру составили в 2002 г. 297,2 млрд. руб. (2, С. 323), а доля расходов из этой суммы на физическую культуру вполне сопоставима с вкладом

фондов обязательного медицинского страхования (ОМС) в совокупный объем затрат на здравоохранение.

С учетом сказанного, совокупный объем затрат на здравоохранение, финансируемый из трех основных источников: консолидированного бюджета, фондов ОМС и личных расходов населения, - будет составлять примерно 600 млрд. руб., а часть, оплачиваемая населением (50%), около 300 млрд. руб.

В результате выполненных расчетов объем платных медицинских услуг в 2002 г. оказывается сопоставимым с объемом транспортных услуг (328 млрд. руб.), занимающим в настоящее время абсолютное первенство в расходах населения на услуги (2, С. 272).

Справедливости ради следует отметить, что приведенная выше сумма затрат населения на медицинское обслуживание может оказаться несколько завышенной или заниженной. Вместе с тем, нам представляется, что при любой более или менее корректной (близкой к реальности) методике расчетов вряд ли можно выйти на иной порядок затрат населения, более близкий к объемам, которые дает статистика платных услуг.

Заметим, что такого рода расчеты куда ближе к постоянно проходящей в печати и на телевидении информации о тяжелом бремени платности медицинских услуг для семейных бюджетов россиян. Близкие к нашим расчетам цифры дают и представители органов здравоохранения. В 2003 г. общие затраты составили: по данным Минздравсоцразвития – 583 млрд. руб., а по данным экспертов – 617 млрд. руб. (3). Как видно из приведенных данных, для таких огромных сумм интервал между их крайними значениями весьма ограничен. Это обстоятельство может рассматриваться в качестве надежного основания достоверности приведенных нами данных.

Сходные процессы происходят и в сфере высшего образования. Хорошо известно, что в дореформенный период в стране отсутствовала платность за обучение в вузах. Сегодня в высшей школе обучается 6,5 млн. студентов. При этом около 1 млн. из них учатся в коммерческих вузах и около 3 млн. получают платное образование в государственных вузах (4, С. 8). Иными словами, уже минимум (50%), а максимум - около двух третей (65%) студентов вузов сами оплачивают свое обучение.

Конечно, лежащая на поверхности скорее эмоция, чем мысль о том, что платность сокращает возможности получения высшего образо-

вания выходцам из бедных семей, имеет под собой известные основания. Но не более, иначе, как можно объяснить тот факт, что в 1993 г. в вузы было принято 590 тыс. студентов, а в 2003 г. – 1644 тыс. человек или почти в три раза больше (2, С. 123).

Видимо, все же платность открыла доступ к получению высшего образования огромному числу лиц, которые не могли попасть в вуз на конкурсной основе. Разумеется, сам этот контингент, не говоря уже о других сопутствующих факторах, оказывает огромное влияние на качество вузовской подготовки. По простоте душевной многие студенты и их родители просто не понимают, как можно быть неуспевающим при оплате обучения. Но это уже проблемы системы высшего образования, взявшей за деньги возмещать издержки семейного воспитания и общеобразовательной школы.

По большому счету, в условиях высокого уровня конкуренции на рынке труда плохо воспитанный и недостаточно подготовленный к тяготам жизни молодой человек в качестве студента, куда более безопасен и перспективен для общества, чем его сверстник без определенных занятий. Хотя критерии качества обучения такого контингента, видимо, все же должны быть другими, по сравнению со студентами, прошедшими конкурс знаний.

Исходя из указанных соображений, следует признать полезной инициативу ряда ведущих вузов страны по созданию специализированной программы кредитования высшего образования “КРЕДО”. В рамках ее реализации МГУ им. М.В. Ломоносова объявил о ежегодном (начиная с 2004 г.) приеме в студенты 1000 абитуриентов, не прошедших по конкурсу, но получивших десятилетний образовательный кредит в сумме 25 тыс. USD (5, С. 4). При этом кредитование студентов под 10% годовых предполагается осуществлять через специально созданный фонд программ образовательных кредитов университета.

Программа “КРЕДО” представляет собой попытку соединения конкурсности уровня подготовки будущих студентов и платности обучения. В этом ее специфика и одновременно достаточно узкая возможность реализации. Понятно, что она не может иметь широкого распространения. Но для расширения базы подготовки специалистов высшей квалификации в ведущих научных школах она вполне может оказаться известным выходом из создавшегося положения.

Нам, однако, представляется, что *2-3% годовых и поэтапное списание долга при создании семьи и рождении первого и второго*

ребенка в студенческие годы сделало бы такой проект более реалистическим и социально значимым начинанием. Это тем более важно подчеркнуть, что даже не прошедшие по конкурсу в МГУ абитуриенты могут рассматриваться как носители хороших интеллектуальных и творческих способностей.

Последнее обстоятельство весьма и весьма существенно в условиях демографического кризиса и депопуляции населения (6, С. 135-142). Вместе с тем при такой постановке вопроса не только высшая школа и бизнес, но и государство должно было бы проявить свою социальную ответственность. Оно, например, могло бы взять на себя маржу (разницу) в 7-8% между льготным и коммерческим кредитом. Сеем надеяться, что именно в этом направлении, рано или поздно, и начнут развиваться события.

Более спорным представляется намерение Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки закрыть уже в текущем 2005-2006 учебном году 10% головных вузов и до 15% филиалов государственных и коммерческих вузов (7, С. 2). В современных условиях задачу ликвидации 400 высших учебных заведений легче провозгласить, чем реализовать. Ее реализация затрагивает интересы населения и элит регионов и, безусловно, встретит мощное сопротивление снизу.

Провозглашаемые цели сокращения числа вузов связываются со стремлением повысить качество подготовки специалистов. За ними, правда, стоят умалчиваемые желания: перенаправить часть выпускников средних школ в ПТУ и средние специальные учебные заведения, а также подготовить систему высшего образования к предстоящему резкому сокращению числа выпускников средних школ (по демографическим причинам).

В современных условиях указанные цели вряд ли могут быть достигнуты подобным способом. Такой шаг затронет права десятков, если не сотен тысяч потребителей, оплативших услуги образования и вынужденных искать новый ВУЗ, делая новые затраты на продолжение обучения. При таком развитии событий судам скорее всего придется вносить существенные коррективы в принимаемые решения.

Из данных таб. 3 (С. 33) видно, что правовые услуги, видимо, прошли свой пик в 1993-1999 гг. В 1997 г. их доля составляла 8,9% объема платных услуг. И это вполне соответствует действительности. Ведь тогда было время массовой приватизации жилья, оформления

свидетельств о государственной регистрации права собственности на жилье, земельные доли и имущество. Сегодня эта волна сошла, но указанные расходы теперь уже никогда не сойдут на нет для широких масс населения.

Рыночные отношения предполагают ясное и четкое определение держателя права собственности, наследования, аренды и многих других отношений, предусмотренных принятым в наблюдаемый период Гражданским кодексом РФ. Более того, они совершенно справедливо покажут тенденцию роста, если в них будут включены все растущие расходы населения на адвокатские гонорары и судебные издержки.

Услуги культуры и искусства прошли свой минимум в 1995 г. (таб. 3, С.33) и с тех пор медленно, но постоянно увеличивают свою долю на потребительском рынке. Несомненными лидерами здесь являются: полностью перешедшая на коммерческие отношения музыкально-концертная деятельность, восставший из небытия кинопрокат и театральная сцена. В этом отношении музеи и библиотеки находятся в более сложном положении, но и они, как показывает опыт, постепенно адаптируются к новым условиям хозяйствования.

С 1992. по 2002 г. число профессиональных театров увеличилось с 421 до 571. При этом численность зрителей в них сократилась на четверть и составила 30,1 млн. человек (2, С. 134). И это надо рассматривать как далеко не худший результат происходящих перемен, если учесть, что в наблюдаемый период цены на театральные билеты выросли в 100 раз и более. В этой связи трудно согласиться с приводимыми в печати оценками о том, что за последние годы в стране исчезло более 10 тыс. драматических театров (8, С. 8). Такой количественной мощи театрального дела в нашей стране даже и близко никогда не было. Видимо, автор и редакция, публикуя эти данные, использовали статистику учета драматических кружков и коллективов, работавших в домах культуры и образовательных учреждениях.

В рассматриваемый период заметно выросло число музеев (1725 в 1995 г. и 2189 единиц в 2002 г.). В то же время их посещаемость практически только сейчас вышла на уровень начала 90-х годов и составила 75,9 млн. посещений (2, С. 134).

Число библиотек сократилось с 57,2 тыс. (1992 г.) до 51,0 тыс. (2002 г.). Но библиотечные фонды остались практически на том же уровне. Справедливости ради следует отметить, что они выросли в городских

и сократились в сельских библиотеках (2, С. 133-134). К тому же многие молодые люди сегодня идут в библиотеку не за книгой, а к монитору компьютера.

Это весьма важное обстоятельство, которое нельзя забывать, говоря о закрывшихся ведомственных и профсоюзных домах культуры и библиотеках. Напротив, на проблемы компьютеризации школ, клубов и библиотек как в городской, так и сельской местности полезно обратить более пристальное внимание. Здесь пока еще преобладает коммерческое начало. В настоящее время уже практически в любом районном центре и даже в больших селах действуют компьютерные клубы и залы, выколачивающие из малолетних пользователей за персональный или сетевой доступ к играм 15-30 руб. в час. По наблюдениям автора этих строк, такие клубы отнюдь не пустуют. Более того, иногда в них приходится стоять в очередь для получения доступа к собственному электронному почтовому ящику.

Огромные структурные изменения произошли в СМИ. В издательской деятельности при сокращении тиражей существенно выросло: число издаваемых книг с 28,7 тыс. (1992 г.) до 69,7 тыс. (2002 г.), журналов, соответственно, 2664 и 4315 наименований, газет – 4837 и 6663 наименований (2, С. 135). Практически другим стало телевидение. На телевидении выросло не только число каналов и объемы вещания, но и изменилась его роль в жизни общества.

Массовая культура и ее авангард «попса» стали сиюминутными кумирами и властителями дум значительной части общества и прежде всего молодежи. Блокбастеры и мыльные оперы развлекательного телевидения (СТС), музыкальные клипы MTV и МузТВ, равно как и нарочито брутально-сексуальная ориентация ТНТ, фактически ведут за собой основные федеральные каналы: ЦТ, РТВ, ТВЦентр и НТВ. Отличительной чертой этих каналов все чаще оказываются дизайн и обязательства, связанные с поддержкой новостного вещания.

Интересные метаморфозы можно наблюдать и в секторе туристических услуг. Объявленный на 2003 г. объем платных услуг в этом секторе составляет 18,2 млрд. руб. (2, С. 272). Между тем, по данным специализированного информационного агентства «Туринфо», суммарный оборот только 20 крупнейших компаний (из их общего числа зарегистрированных 19,4 тыс. и постоянно действующих 6,6 тыс.) составил около 30 млрд. руб. (9, С. 25-27). Понятно, что в эту сумму включены и другие услуги (кроме собственно туристических услуг)

20-и рассматриваемых турагентств и туроператоров. Но и в этом случае суммарный оборот (чисто туристских услуг и только для российских потребителей всех 6,6 тыс. действующих турфирм) вряд ли может быть меньше 30 млрд. руб. В то же время данные статистического учета показывают цифру заметно меньше 30 млрд. руб.

Одним из вполне естественных объяснений здесь может служить практика списания фактически рекреационных затрат на командировки и производственные расходы. Она получила широкое распространение в корпоративном секторе бизнеса и государственных органах всех уровней власти. Различного рода “Давосы” и “саммиты” только небольшая часть этого айсберга, постоянно обсуждающаяся в СМИ.

Более того, используемая органами государственной статистики методика оценки объема платных услуг населению, предполагает такого рода отношения на потребительском рынке услуг. “Статистически данный показатель измеряется суммой денежных средств, уплаченных потребителем за оказанную ему услугу. При этом оплата может производиться как самим потребителем, так и организацией, в которой работает данный потребитель, полностью или частично компенсирующей или оплачивающей расходы по потреблению им услуги” (10, С 510).

Следует также отметить, что доминирующая в стране идеология развития туризма ориентирована на затратные схемы и огромные инвестиции в его инфраструктуру (капитальные стационарные гостиницы, аква-парки, туристские центры и т.п.). Списанная с опыта развития туризма в странах с продолжительным циклом туристического сезона (Греция, Испания, Турция), эта методология слабо подходит к нашим условиям.

Фактически в стране имеется только два центра туризма (Москва и Санкт-Петербург), в которых для инвесторов может быть привлекательно строительство огромных гостиничных комплексов. В то же время формирование идеологии и практики *экотуризма*, предполагающего вложения в сельскую местность и изменения условий жизни сельского населения (как это, например, происходит в Ирландии и Скандинавских странах), все еще находится в зачаточном состоянии. В результате, как было отмечено на заседании президиума Госсовета в Геленджике в июле 2004 г., “турпотенциал России используется только на 20%” (11, С. 2). Трудно понять, что такое “турпотенциал” и как была просчитана доля его использования, но она весьма красноречива.

Проблема заключается не только в том, что в новых условиях меняются характеристики сети учреждений туризма и потребительский спрос населения. Меняются сами потоки туристов и привлекательность отдельных туристских объектов. Хорошими примерами здесь могут служить как растущие потоки наших туристов в зарубежные страны, так и получающие все более широкое распространение паломничество и различного рода фестивали и встречи, привлекающие десятки тысяч участников. Среди них можно отметить ежегодно проводимый крестный ход в Дивееве-Сарове (Нижегородская обл.), встреча тихвинской иконы Божьей матери в Москве, Санкт-Петербурге и Тихвине летом 2004 г., музыкальный фестиваль "Наследие" (Тверская обл., 2004 г.) и др. Только в пределах страны в паломничество отправляются в среднем около 2 млн. верующих в год (12, С. 8). По действующему законодательству и всем международным критериям – все это и есть самый настоящий туризм. Правда, церковь настаивает на законодательном выделении паломничества из структуры турбизнеса и освобождении его от налогообложения, как это характерно для всей религиозной деятельности (12, С. 8).

В этом сегменте услуг перспективным представляется проект создания рекреационных и туристических оазисов, работающих в режиме особых экономических зон. В таких оазисах их резиденты смогут в течение пяти лет не платить налоги на землю и имущество. И при этом они смогут получать субсидии государства на вложения в инфраструктуру (13, С. А3).

Среди социальных услуг санаторно-оздоровительный сектор в рассматриваемый период демонстрировал наименее заметные тенденции к переменам. Двукратное падение и без того низкой доли этого сектора в структуре платных услуг (табл. 3, С. 33), равно как и низкое качество обслуживания, весьма важные индикаторы положения дел в данном секторе.

Сегодня 21 день в санатории (в расчете на одного человека) обходится в 15-30 тыс. рублей. Совершенно ясно, что при таких ценах на путевки качественное санаторно-курортное лечение становится доступным лишь зажиточным слоям населения. Справедливо предположить, что сокращение объема натуральных социальных льгот в данном секторе будет вести к сокращению обслуживаемого контингента, что неизбежно поставит многих производителей этих услуг в еще более тяжелое положение.

Общекурортные лечебно-диагностические центры, курортные клиники, бальнеологические и бальнеогрязелечебницы Белокурихи, Большого Сочи, Ессентуков, Кисловодска, Пятигорска и других 80 курортов страны могут оказаться в выигрыше. В то же время 4708 санаториев, домов отдыха и пансионатов, обеспечивающих проживание и питание курортников, и обслуживших в 2002 г. 9035 тыс. чел. (68% от уровня достигнутого в 1992 г.), неизбежно понесут заметные потери (2, С. 136).

При этом одни из них вынуждены будут трансформироваться в пансионаты гостиничного типа, а другие совсем изменить свой профиль. И только около 30% из них смогут сохранить свои традиционно сложившиеся позиции.

Такого рода потери обусловлены низким качеством обслуживания в основной массе санаториев (совместное проживание, коллективные туалеты и душевые, стандартное меню и т.п.), возросшими требованиями потребителей, уже познакомившихся с другими стандартами обслуживания, а главное необходимостью оплачивать весь этот мало привлекательный сервис своими кровными в случае перевода социальных льгот в денежную форму. Вместе с тем весьма возможно, что развитие событий в указанном направлении будет стимулировать собственника (профсоюзы, ведомства и отдельные предприятия) к более быстрым переменам в организации обслуживания и повышению качества санаторно-оздоровительных услуг.

Уместно также обратить внимание и на тот факт, что в сложившихся условиях налогообложения санаторно-оздоровительные услуги все чаще начинают использоваться в качестве инструмента "серых" зарплатных схем. Включение предприятиями в договоры добровольного социального страхования санаторно-курортного лечения дает им возможность делать своим работникам выплаты, не облагаемые налогом (14, С. 6). В такой схеме, использующей слабости действующего законодательства, само санаторно-курортное лечение рассматривается как страховой случай.

В целом можно сказать, что процесс формирования конкурентной среды на потребительском рынке услуг в различных его секторах протекает довольно противоречиво. Скорость протекания этого процесса и глубина происходящих перемен различны не только для отдельных сегментов рынка, но даже и для отдельных видов услуг в одном сегменте (например, на транспорте или в культуре). Более

полно положение дел, сложившееся в этой сфере, будет обобщено ниже в заключении данной работы.

Примечания

1. Социальная защита населения. - М.: ИСЭПН РАН, 2002.
2. Россия в цифрах. 2004. -М.: ФСГС РФ, 2004.
3. Ломакин А., Улумбекова Г. Утром деньги – вечером реформа. //Медицинская газета, 18 февраля 2005 г., № 13.
4. Качуровская А. Частные вузы приравняют к государственным. //Коммерсант, 18 марта 2004 г., № 48 (2887).
5. Таратута Ю. МГУ попал в кредитную историю. //Коммерсант, 5.07.2004 г., № 119/П (2958).
6. Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года. // Народонаселение. -М.: ИСЭПН РАН, 2001, № 4 (Одобрена распоряжением Правительства РФ от 24.09.2001 г., № 1270-р). См. также Сетевой адрес: <http://www.narodonaselenie.ru>
7. Качуровская А. Вузы отчислят за академическую неуспеваемость. //Коммерсант, 5 августа 2004 г., № 142 (2981).
8. Костиков В. Кладбище культуры. // Аргументы и факты, ноябрь 2005 г., № 48 (1309).
9. 50 крупнейших турфирм России. Рейтинг. "Туризм". Специальный выпуск // Коммерсант, 24 марта 2003 г., № 52 (2891).
10. Российский статистический ежегодник. 2003. -М.: Госкомстат, 2003.
11. Цепляев В. Госсовет. Чиновники потрудились на благо отдыха //Аргументы и факты, июль 2004 г., № 30 (1239).
12. Коробов П. Церковь уводит паломников от налогов. // Коммерсант, 28.10.2004 г., № 202 (3041).
13. Петрачкова А., Беккер А. Туризм поддержат рублем. // Ведомости, 15.09.2005 г., № 172 (1453).
14. Турьялай С. Прокуратура заинтересовалась санаторно-курортным лечением сотрудников "Кубаньгазпрома". // Коммерсант, 5.07.2004 г., № 119/П (2958).

ГЛАВА 5.

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ РАЗЛИЧИЯ В РАЗВИТИИ СФЕРЫ УСЛУГ

Результатом совокупного влияния уровня доходов, тарифов и развития сетей инженерной и социальной инфраструктуры являются огромные межрегиональные и даже внутри региональные различия потребления платных услуг по территории страны. Указанные различия касаются потребления всего спектра услуг: как традиционных и массовых, так и высоко технологичных, и уникальных. Они не очень выразительны по федеральным округам, но поражают своей масштабностью в региональном плане и в разрезе город – село.

Объем платных услуг по федеральным округам дан в таб. 4. Как видно из данных этой таблицы, федеральные округа – институты президентской вертикали власти, весьма заметно до 2,3 раза сокращают межрегиональную дифференциацию в сфере потребительских расходов на услуги. В 2002 г. в Центральном округе на душу населения приходилось 11809 руб., тогда как в Приволжском – 5068 руб. Эти пропорции довольно устойчивы. Они сохраняются и в настоящее время.

К сожалению, на рынке услуг потребительское поведение населения не реализуется в подобном масштабе измерения. Потому какие-либо обобщения и решения по данному вопросу вряд ли могут приниматься на основе указанной информации. Эти данные скорее отражают территориальные различия в уровне доходов, потребительских цен и состояния инфраструктуры отраслей обслуживания, чем в собственно потребительском поведении населения.

Анализ в разрезе субъектов федерации показывает, что в них различия объема платных услуг на душу населения увеличились с 1,3 раза в 1990 г. до 31,6 раза в 2002 г. В этот год максимум объема платных услуг на душу населения составил в Москве 34130,3 руб., а минимум - в Республике Ингушетия 1079,5 руб. (1. С. 123-124).

Разрыв минимальных и максимальных цен на одинаковые виды услуг составлял в декабре 2002 г. в различных точках страны десятки

раз. Например, для выполнения малярных работ за 10 м. кв. он различался в Костроме (минимум) и Владивостоке (максимум) в 26,8 раз (при разрыве в уровне среднедушевых доходов в 1,3 раза), помывка в бане (в общем зале с одного человека), соответственно, в Омске и Москве в 23,3 раза (при разрыве в доходах в 4,3 раза). Плата за газ сетевой (за месяц с одного человека), соответственно, Тула и Калининград в 6,2 раза (при разрыве в доходах в 0,9 раза).

Таблица 4. Объем платных услуг на душу населения по федеральным округам РФ в 1990-2002 гг.
(в руб., до 1998 г. - тыс. руб.)

Федеральные округа	1990	1995	1998	2000	2001	2002
РФ	0.3	768	2180	4172	5694	7594
Центральный	0.3	927	1853	6792	9090	11809
Северо-Западный	0.4	847	2152	4044	5677	7855
Южный	0.3	635	1010	2991	4025	5295
Приволжский	0.3	530	910	2660	3733	5068
Уральский	0.3	855	2020	3652	5254	7201
Сибирский	0.3	734	1709	3111	4235	5808
Дальневосточный	0.4	1141	2935	5101	7003	9263

Источник: Российский статистический ежегодник 2002. -М.: Госкомстат РФ, 2002, С.500-501.

Детские ясли-сад муниципальный, ведомственный (один день посещения), соответственно, Санкт-Петербург и Саратов 13,3 раза (при разрыве в доходах в 0,6 раз) (1, С. 103-104). Наконец, процентные ставки по ипотечным кредитам (с учетом бюджетных дотаций) варьируются от 5% в Хабаровске до 28% в Кемеровской области (2, С. 3), т.е. до 5,6 раза.

При этом в приведенных выше примерах нами умышленно показаны довольно трудно объяснимые с точки зрения здравого смысла различия. И напротив, обойдены сопоставления тарифов на услуги в таких заведомо различных местах как Анадырь и Черкесск, или Южно-Сахалинск и Нальчик. Но и здесь, как нам представляется,

наблюдаемые различия в сотни раз имеют под собой довольно слабые экономические обоснования. В данном случае вряд ли правильно все списывать на культурные особенности и традиции. Такая постановка вопроса уводит его из сферы социально-экономического рассмотрения. Скорее всего, *подобного рода различия связаны с экономической изолированностью регионов и их потребительских рынков в особенности.* Именно в этом и проявляется отсутствие того «единого экономического пространства», о котором так много говорилось в советские годы. И, как показало время, слишком мало было сделано для его реального, а не постоянно провозглашаемого формирования.

В этой связи довольно показательным представляется то обстоятельство, что в 2005 г. при переводе льгот из натуральной в денежную форму основная часть субъектов федерации разбилась на четыре группы (таб. 5).

Таблица 5. Группировка субъектов федерации при реализации 122-го закона

	Сохранили в натуральной форме		Монетизировали	
	почти все льготы (1-я гр.)	большинство льгот (2-я гр.)	большинство льгот (3-я гр.)	почти все льготы (4-я гр.)
Регионы	15	29	21	8

Источник: Гонтмахер Е. Итоги монетизации. //Ведомости, 25.07.2005 г., № 134 (1415), С. А4.

Первую группу, в которой *почти все льготы были сохранены в натуральной форме*, составили: Астраханская, Белгородская, Волгоградская, Иркутская, Курская, Московская, Мурманская, Новгородская, Новосибирская, Самарская и Смоленская области, Алтайский и Ставропольский края, республики Марий Эл и Мордовия.

Вторую группу, в которой *большинство льгот сохранено в натуральной форме*, составили: г. Москва, Калининградская, Кировская, Костромская, Липецкая, Магаданская, Нижегородская, Омская, Пензенская, Пермская, Псковская, Ростовская, Рязанская,

Сахалинская, Свердловская, Тульская, Тюменская и Ульяновская области, Хабаровский край, республики Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Хакасия, Еврейская автономная область, автономные округа Коми-Пермяцкий, Чукотский и Эвенкийский.

Третью группу, в которой *монетизировали большинство льгот*, составили: г. Санкт-Петербург, Амурская, Ивановская, Ленинградская, Курганская, Орловская, Тамбовская, Тверская, Томская, Челябинская, Читинская и Ярославская области, Приморский край, республики Коми, Башкирия, Татарстан, Удмуртия, Якутия, автономные округа Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский.

Четвертую группу, в которой *почти все льготы монетизировали*, составили: Архангельская, Владимирская, Вологодская, Воронежская, Калужская и Камчатская области, Краснодарский край, Республика Карелия.

При этом дифференциация вновь установленных региональных ежемесячных денежных выплат превышает 10 раз. В Московской области они составляют 50 руб., а в Мурманской – 505 руб. (3, С. А4). Между тем, обе эти области оказались в одной (первой) группе.

Другое важное обстоятельство, углубляющее территориальные различия, состоит в том, что в последние годы на селе реальный сектор экономики услуг практически умер. Фактически данные по регионам, которые приведены в таб. 4, отражают различия в состоянии потребительского рынка услуг в городской местности.

Основная причина указанного положения вещей - устойчивый (уже более 15 лет) исключительно низкий платежеспособный спрос сельского населения. “Средняя заработная плата в сельских районах Тульской области не достигает и двух тысяч рублей, но даже по такому мизеру повсеместно имеется задолженность. ... Неимущие люди, а таких в Тульской области третья часть населения, просто не в состоянии доехать до больницы, до школы, послать письмо или телеграмму, получить информацию по радио или телевидению, из газет, прибегнуть к помощи адвоката или чиновника” (4, С. 3).

По данным бюджетной статистики (2003 г.), расходы на конечное потребление в расчете на одного члена домашнего хозяйства составляли в городах - 3331,5 руб./месяц, а в сельской местности – 2046,7 руб./месяц. В структуре этих расходов доля оплаты услуг составляла, соответственно, 19,8% и 11,3% (5, С. 95).

Структура расходов на оплату услуг имела следующий вид, соответственно, для городской и сельской местности:

- жилищно-коммунальные услуги - 35,5% и 45,3%;
- бытовые услуги – 14,4% и 8,6%;
- услуги учреждений культуры – 7,6% и 1,4%;
- услуги в системе образования – 7,6; и 10,7%;
- медицинские услуги – 3,7% и 4,4%;
- санаторно-оздоровительные услуги - 2,6% и 0,9%;
- услуги пассажирского транспорта – 14,3% и 12,1%;
- услуги связи – 9,3% и 10,9%;
- прочие услуги – 5,0% и 5,8% (5, С. 109).

Из приведенных данных видно, что в последние годы из жизни селян практически ушли услуги быта, культуры, рекреации. В 2003 г., по данным наших обследований, среди опрошенных селян занято самообслуживанием: стрижка волос - 78,3%, починка одежды и обуви - 85,2%, ремонт бытовой техники – 53,9%, ремонт собственных автомобилей – 80,5%, ремонт хозяйственных построек – 96,7%, реализация продукции домохозяйств – 78,5%. Использовали свой или левый транспорт для поездок за пределы села - 64,8% опрошенных. При этом 47,1% селян считают, что в их селе набор услуг, предлагаемых в последние годы (1991-2003 гг.), сократился, а 52,5% отмечают, что для них доступность услуг по причинам плохого материального положения уменьшилась.

Еще одно важное обстоятельство, углубляющее территориальные различия, - перемены, происходящие в системе расселения. Кратко пояснить данное утверждение можно следующим образом: *с завершением периода индустриального развития урбанизация исчерпала себя в условиях нашей страны.* При этом обширные территории, как это было и в доиндустриальное время, так и остались без опорного каркаса расселения, в качестве которого призваны служить крупные города. Трудно предположить, что в ближайшее время нас захлестнет новая волна градостроительства. Поэтому *неизбежно повышение роли малых городов и сельских населенных пунктов в опорном каркасе расселения страны.* Но именно в них услуги населению в полном смысле этого слова влачат наиболее жалкое существование.

В соответствии с предварительными данными переписи 2002 г., опубликованными в 2003 г., среди перемен, происходящих в сельской

местности, обращают на себя внимание изменения людности и численности сельских поселений в отдельных регионах России, сложившиеся в межпереписной период (таб. 6).

Таблица 6. Изменение численности сельского населения и сельских населенных пунктов в отдельных районах России в межпереписной период 1989-2002 гг. (предварительные данные итогов переписи 2002 г.)

Регионы	1989 г.		2002 г.		Изм.	Изм.
	Числ. насел. (тыс.)	Числ. нас.п. (ед.)	Числ. насел. (тыс.)	Числ. нас.п. (ед.)	Числ. насел. (%)	Числа нас.п. (%)
Белгородская обл.	513,0	1590	526,1	1577	+2,5	-0,8
Вологодская обл.	473,5	7113	393,1	8001	-17,1	+11,3
Республ. Дагестан	1022,9	1476	1560	1605	+44,3	+2,8
Оренбургская обл.	746,1	1768	918,6	1742	+20,0	-1,5
Ростовская обл.	1235,9	2274	1427,6	2276	+15,3	-0,0
Саратовская обл.	694,3	1768	704,7	1752	+1,4	-0,1
Тверская обл.	480,3	8954	395,7	9509	-13,0	+1,6
Хабаровский край	390,6	584	279	431	-28,6	-21,2

Источники: Сельские населенные пункты РСФСР.- М.: Госкомстат РСФСР, 1990, С. 6-22. Итоги переписи 2002 г. – Сетевой адрес: http://www.cir.ru/docs/stat/Publications/Ejeg2003/Ejeg2003_27_/Ejeg2003_27_940.htm

Из данных таб. 6 видно, что в различных районах страны изменение людности и численности сельских населенных пунктов реализуется в нескольких направлениях.

Одно из них связано с ростом численности сельского населения и числа сельских населенных пунктов. Такие изменения характерны не только для Республики Дагестан, как это видно из данных таб. 6. Они наблюдаются в Астраханской и Волгоградской областях, Карачаево-Черкесии и других регионах. Их можно обозначить калькой с иностранного термина – *рурализация*. Вряд ли приходится

сомневаться, что такие изменения характерны и для основной части наших южных и восточных соседей по СНГ.

Другая тенденция связана с ростом численности сельского населения при сокращении числа сельских населенных пунктов. Эта тенденция характерна для Белгородской, Оренбургской, Ростовской, Саратовской областей и Республики Татарстан. Она может быть обозначена, как *концентрация* сельского населения. Иными словами, не по отдельным районам, а в целом для регионов этой группы продолжает укрепляться компактное сельское расселение.

Третья тенденция связана с уменьшением людности при росте числа сельских населенных пунктов. В таблице указанная тенденция представлена Вологодской и Тверской областями. Одновременно Ленинградская, Новгородская, Псковская и многие другие области являются ее носителями. Она может быть названа, как тенденция *нарастания дисперсности* сельского расселения. Это довольно новое явление и его надо принимать во внимание при планировании мероприятий по развитию сельской местности. Обе последние тенденции характерны и для таких наших соседей по СНГ, как Беларусь и Украина.

Наконец, четвертая тенденция представлена в таб. 6 Хабаровским краем. Для нее характерны сокращение людности и числа сельских поселений. В конечном счете, она являет собой признаки *депопуляции и разрушения каркаса* сельского расселения. Ошибочно полагать, что эта тенденция характерна только для территорий Дальнего Востока (Камчатской и Магаданской областей). Менее заметно, но в сходном направлении события развиваются и в Пензенской области.

Анализ показывает, что на огромных просторах России реализуется практически весь возможный спектр изменений в системе сельского расселения. При таком многообразии реализуемых тенденций проведение единой (федеральной) политики в рассматриваемой сфере имеет очень сильные ограничения. Напротив, в этих условиях краевые, областные и республиканские власти просто обязаны проводить активную социально-экономическую политику, учитывающую местные особенности и специфику. В этом различии местных условий и проявляются глубинные основания нашего федерализма.

В целом по стране в сельской местности пока еще едва заметно преобладает тенденция к нарастанию дисперсности сельского расселения. Указанная тенденция соответствует как потребностям сохранения каркаса сельского расселения, так и преобразованиям, связанным с формированием новых институтов земельной собственности и арендных отношений.

В 2004 г. ФСГС опубликовала официальные данные переписи. В них картина перемен, происходящих в сельской местности, выглядит уже несколько по иному (таб. 7).

Таблица 7. Изменение численности сельского населения и сельских населенных пунктов в отдельных районах России в межпереписной период 1989-2002 гг. (официальные данные итогов переписи 2002 г.)

Регионы	1989 г.		2002 г.		Изм.	Изм.
	Числ. насел. (тыс.)	Числ. нас.п. (ед.)	Числ. насел. (тыс.)	Числ. нас.п. (ед.)	Числ. насел. (%)	Числ. нас.п. (%)
Белгородская обл.	513,0	1590	526,0	1543	+2,5	-3,0
Вологодская обл.	473,5	7113	393,0	6416	-17,1	-9,8
Республ. Дагестан	1022,9	1476	1473,9	1559	+44,1	+5,6
Оренбургская обл.	746,1	1768	919,4	1715	+23,2	-3,0
Ростовская обл.	1235,9	2274	1426,5	2253	+15,4	-1,0
Саратовская обл.	694,3	1768	704,5	1697	+1,4	-4,1
Тверская обл.	480,3	8954	395,7	8098	-13,0	-9,6
Хабаровский край	390,6	584	279,2	426	-28,6	-27,1

Источники: Сельские населенные пункты РСФСР.- М.: Госкомстат РСФСР, 1990, С. 6-22. Численность и размещение населения. Итоги всероссийской переписи населения 2002 года. Том 1. -М.: ФСГС, 2004, С. 348-356.

Сравнение данных таб. 6-7, показывает, что по предварительным данным (таб. 6) в межпереписной период в целом по стране численность сельского населения сократилась на 0,9%, а число сельских населенных пунктов выросло на 1,6%. В то же время по окончательным итогам переписи (таб. 7) в межпереписной период в целом по стране численность сельского населения сократилась на

2,4%, а число сельских населенных пунктов уменьшилось на 7,1%. При корректировке результатов переписи численность сельских поселений в стране сократилась на 13083 единицы. Такие огромные расхождения предварительных и окончательных итогов переписи не могли быть результатом ошибки выборки.

Как отмечается в аналитическом докладе органов статистики: “Это произошло за счет ликвидации и исключения из учетных данных в соответствии с решениями органов власти субъектов Российской Федерации сельских населенных пунктов, в которых население не проживает по причине выезда в другие (городские или сельские) населенные пункты и естественной убыли населения. Однако, при переписи было зафиксировано 13 тыс. сельских поселений, в которых население не проживало, поскольку по одним из этих поселений решений об их ликвидации не было принято, а по другим - такое решение не может быть принято, так как в них население официально зарегистрировано (прописано), но фактически не проживает” (7).

При такой корректировке оказывается, что в различных районах страны изменение людности и численности сельских населенных пунктов реализуется не в четырех, как было установлено ранее (таб. 6), а в трех (таб. 7) направлениях. Анализ показывает, что сохранились три тенденции (*рурализации, концентрации и депопуляции*), тогда как тенденция к *дисперсности* оказалась полностью блокированной на уровне страны и даже регионов.

В результате, как видно из данных таб. 7, Вологодская и Тверская области оказываются в одной группе с Хабаровским краем. Для этой группы регионов характерны сокращение людности и числа сельских поселений. В конечном счете, она являет собой признаки разрушения каркаса сельского расселения. Понятно, что депопуляция и разрушение каркаса сельского расселения – это драма, которая имеет совсем иные характеристики и последствия, чем переход к дисперсному расселению.

Практически то же следует сказать и о перенаселенности, которая обладает совершенно иным социальным зарядом, чем концентрация сельского населения. Поэтому при принятии решений, которые связаны с определением приоритетов различных социально-экономических проблем, ошибочно все видеть в одном цвете.

С учетом корректировки числа сельских поселений в целом по стране в сельской местности преобладает тенденция к депопуляции

и разрушению сельского расселения. Она не соответствует потребностям сохранения каркаса сельского расселения и преобразованиям, связанным с формированием новых институтов земельной собственности и арендных отношений.

Предусмотренный действующим земельным законодательством (6, С.15-16) переход от прав постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения земельными участками к правам собственности и аренды неизбежно будет поддерживать нарастание дисперсности сельского расселения. В этом же направлении работает набирающий силу процесс обезземеливания одних селян и концентрации земли в руках ограниченного круга сельских товаропроизводителей.

Нарастание дисперсности сельского расселения обусловлено стремлением многих фермерских и крепких крестьянских хозяйств к выделению и обустройству на обрабатываемых ими землях. Поэтому такие забытые формы расселения, как выселки, отруба, слободы и хутора, в ближайшие годы станут реальностью сельской жизни, которую необходимо учитывать органам управления. Закрывать глаза на нарастание указанной тенденции путем ликвидации сельских поселений - значить поощрять разрушение сельского расселения.

В этой связи местным органам власти было бы полезно освежать архивы с целью восстановления межевых столбов и земельной планировки в заброшенных ранее сельских поселениях. А властям более высокого уровня управления привыкать к мысли, что дисперсное расселение будет требовать гораздо больше бюджетных средств и вложений для поддержания и развития инженерной и социальной инфраструктуры, чем компактное расселение. Уместно обратить внимание на тот факт, что при дисперсном расселении многие дороги, инженерные сооружения и коммуникации, которые ранее имели статус внутрихозяйственных, должны перейти в категорию межхозяйственных объектов.

Следует отметить, что при минимуме благоприятных условий экономического развития народного хозяйства страны, численность сельского населения должна сокращаться. И вряд ли правильно оценивать эту тенденцию как негативную (8, С. 155). Другое дело, что этот процесс по территории страны происходит крайне неравномерно. Дальнейшее сокращение сельского населения на Дальнем Востоке, в Карелии, Мурманской и Псковской областях чревато обезлюдением

гигантских приграничных территорий. Вологодская и Тверская области в этом плане имеют только одно отличие – они относятся к внутренним районам страны.

Уже сегодня, по данным последней переписи, население в Ельцовском и Суетском районах (Алтайский край) (9, С. 230-233), а также Междуреченского и Усть-Кубинского районов (Вологодская область) составляет заметно менее 10 тыс. чел. (9, С. 78-90). И это совсем не глубинка типа Соболевского района (Камчатская область) с населением в 3221 чел., из которых 1893 чел. живут в районном центре (9, С. 277).

В то же время сельская перенаселенность в республиках Северного Кавказа, как уже отмечалось ранее, сулит большие социальные напряжения. И в том и в другом случаях происходящие в сельской местности процессы необходимо рассматривать с позиций государственной безопасности, а не только головной боли местных или региональных властей. При таком подходе неизбежно будут выработаны меры, компенсирующие последствия издержек территориального развития.

В новых условиях уже вряд ли удастся провести кампанию подобную той, которая еще не так давно связывалась с ликвидацией “неперспективных” деревень. Это, конечно, не исключает реализацию менее мощных, но не менее ложных начинаний. Одно из них - масштабный вывод из учетных данных большого числа сельских поселений. В Вологодской области оно составило 1585 единиц (таб. 6-7) или почти 20%.

Другое - ускоренное разукрупнение поселений в сельской местности. “Самый популярный сегодня тип сельского населенного пункта в Ростовской области – хутор, их более полутора тысяч. Сто лет назад такое поселение вряд ли назвали бы хутором: пара тысяч жителей, несколько улиц, магазин, иногда даже школа” (10, С. 3). Отмеченные преобразования, выполненные на скорую руку, могут служить индикатором глубоких грядущих перемен. Вполне возможно, что реформы, реализовавшиеся с целью модернизации, в качестве своего непредвидимого последствия могут стимулировать откат к традиционно существовавшим в стране типам сельского расселения.

С учетом сказанного, представляется, что предполагаемое *полноценное реформирование местного самоуправления за пределами 2009 г. практически не позволит получить положительного*

эффекта в этой области в перспективе до 2015 г. Вместе с тем реформирование местного самоуправления уже на начальных этапах его реализации (в 2006-2009 гг.) резко изменит административно-территориальное деление страны. Эти изменения приведут к росту числа сельских муниципальных образований и сокращению числа малых городов и поселков городского типа. Кроме всего прочего, указанная тенденция будет обусловлена и чисто экономическими факторами. Для многих мелких поселений и производителей сельская местность может оказаться более привлекательной по причинам различного рода льгот и налогообложения.

В этих условиях не только социально-культурная ценность, но и рыночная цена сельской недвижимости (дом с приусадебным участком) проявят в предстоящий период быструю тенденцию роста в районах транспортной доступности больших городов. Уже сегодня скупка паев и недвижимости в сельской местности, находящейся в зоне доступности крупных городов, носит почти ажиотажный характер (11). К 2010-2015 гг. она неизбежно достигнет и более отдаленных уголков и поселений.

Тем не менее, в развитии сельских территорий и связанного с ними сельскохозяйственного производства имеется довольно четкий предел, обусловленный нарушением равных условий конкуренции. Указанное обстоятельство связано со многими факторами, среди которых не только диспаритет цен, качество земли и трудовых ресурсов, но и доступность рынков сбыта. Для огромных территорий нашей страны отсутствие рынков сбыта часто имеет решающее значение.

Это значит, что плотность населения и пространственная доступность больших городов должны учитываться в развитии аграрного сектора и сельской местности. В социальном плане ошибочно, а экономически себе в убыток эксплуатировать людей и природу на умирающих территориях. На таких территориях необходим особый режим хозяйствования. Заповедники, особые экономические зоны, резервации, территории традиционного природопользования – все это институциональные формы решения таких проблем.

В последние годы во многих регионах страны основной объем сельскохозяйственной продукции все больше концентрируется в пригородной зоне с хорошей транспортной сетью, доступностью рынков сбыта и возможностью найти занятия для вытесняемых из сельскохозяйственного производства трудовых ресурсов. Можно

предположить, что ограниченность сельскохозяйственных угодий и растущая цена на пригородные земли рано или поздно заставят товаропроизводителей идти в глубинку.

Проблема состоит в том, что в отличие от многих других стран, российская глубинка (в связи со слабостью городского каркаса расселения) имеет тупиковый характер. Ареалы влияния больших городов не перекрываются, что порождает огромные проблемы в движении товаров и услуг, труда и капитала. В обозримом будущем даже между двумя столицами (на расстоянии всего в 700 км) полноценная хозяйственная жизнь в сельской местности вряд ли может быть восстановлена во многих районах Новгородской и Тверской областей.

Еще меньше оснований надеяться, что проблемы деградации обширных сельских территорий, а значит и их потребительского рынка товаров и услуг, скажем, Вологодской, Кировской областей и Хабаровского края могут быть решены на путях эволюции рыночных механизмов и свободного движения товаров, труда и капитала в народном хозяйстве страны.

В Вологодской области, например, между Великим Устюгом и Вологодой, которые по своей мощи могут оказывать влияние на хозяйственную жизнь населения максимум в радиусе 50 км, на расстоянии в 450 км практически отсутствуют людные поселения. Поэтому формирование здесь сколько-нибудь емких локальных рынков практически невозможно.

В этих условиях задача государства состоит в том, чтобы сохранить сложившуюся систему расселения, инженерную и социальную инфраструктуру с целью активизации различных форм хозяйственной жизни на огромных просторах сельской России. Для таких территорий большую пользу могла бы принести реализация различных программ, направленных на развитие отличных от сельского хозяйства занятий и промыслов, а также программ типа «Стимулирование развития малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе», которую предполагается реализовать в приоритетном национальном проекте «Развитие АПК» (12).

Вместе с тем и само сельское хозяйство, сохраняющееся на таких территориях, требует к себе пристального внимания. Повсеместно признается, что многие сельскохозяйственные предприятия и фермерские хозяйства выполняют системообразующую роль в поддержании и сохранении сельских территорий (13. С. 3). Как

правило, такие хозяйства далеки от рынков сбыта и фактически выполняют скорее социальные, чем экономические функции. Между тем, вытекающие из этого обстоятельства следствия не имеют законодательного закрепления и выведены за рамки правового поля.

В условиях рыночных отношений сами хозяйственные субъекты не заинтересованы вкладывать средства в решение проблем, которые не связаны с их основной деятельностью и ведут к повышению себестоимости выпускаемой продукции. Одновременно и государство не может, как это было раньше, субсидировать вложения и затраты сельхозпроизводителей, выходящие за рамки их основной деятельности. Здесь возникает институциональная ловушка, которая может быть решена только на путях законодательного признания существующей проблемы и взаимного компромисса заинтересованных сторон.

Вполне разумным компромиссом из возникшего порочного круга могло бы стать снижение налогооблагаемой базы для производителей, вкладывающих средства в инженерную и социальную инфраструктуру сельской глубинки. Ставка такого дисконта может быть в обратной пропорции увязана с рентой, возникающей в связи с выгодностью местоположения того или иного предприятия.

Справедливо, если ставка дисконта будет тем выше, чем в менее благоприятных условиях доступа к центрам хозяйственной жизни и рынкам сбыта находится сельскохозяйственное предприятие. При таких условиях хозяйствования окажется возможным учесть системообразующую роль предприятий аграрного и смежных с ним секторов (лесного, охотничьего и рыбного хозяйства) в поддержании сельских территорий, и сделать шаги в направлении выравнивания условий конкуренции для производителей, находящихся в сельской глубинке.

Правовые основания такого подхода заложены в ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Ст. 11 часть 3 этого закона дает определение сельской глубинки: “К территориям с низкой плотностью населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность населения сельских поселений в которых более чем в три раза ниже средней плотности населения сельских поселений в Российской Федерации.

Перечень субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, территории которых относятся к территориям с низкой плотностью населения, утвер-

ждается Правительством Российской Федерации, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и может изменяться не чаще одного раза в пять лет” (14).

Конкретно, в Вологодской области уже сегодня Междуреченский район с плотностью населения в 2,6 чел. должен быть отнесен к территориям с низкой плотностью населения, так как средняя плотность населения по стране составляет 8,5 чел. на 1 кв. км. (15, С. 25). Вместе с тем, что именно вытекает из этого факта для работы органов местного самоуправления и всей хозяйственной жизни на данной территории, пока еще остается загадкой, выходящей за рамки правового поля.

Указанное положение справедливо и в отношении территорий с высокой плотностью населения, устанавливаемых той же нормой закона. Вряд ли нужно доказывать, что вся хозяйственная деятельность на таких территориях, в том числе и функционирование потребительского рынка товаров и услуг, имеют свою специфику и должны регулироваться особым образом.

Против селян и сельской местности очень сильно работает сохраняющееся уже много лет отставание минимальной оплаты труда - МРОТ (800 руб. в месяц) от прожиточного минимума – ПЖМ (2635 руб. в месяц в Ш кв. 2005 г.) (16). Полезно напомнить, что в то время как МРОТ един для всей страны, ПЖМ рассчитывается в каждом регионе самостоятельно. Поэтому в Ш кв. 2005 г. он составлял в Нижегородской области 2717 руб. (17), на Сахалине 5084 руб. (18), в Москве 4186 руб. (19), а в Алтайском крае даже в IV кв. 2005 г. - 2375 руб. К сожалению, сохранение этого разрыва запланировано еще на долгие годы.

По данным печати, в 41 из 89 регионов страны доля населения с доходами ниже прожиточного минимума составляет от 30% и более. Открывают этот пул Воронежская область и Краснодарский край с 30%, а закрывают его Республика Ингушетия и Усть-Ордынский Бурятский АО с 83% бедного населения (20, С. 1).

Со стороны трудно даже представить, как на огромной территории возможна почти тотальная бедность. Ведь при любом уровне развития и состояния местного народного хозяйства там есть аппарат управления, бытовое и жилищно-коммунальное обслуживание, связь, сельское и лесное хозяйство, социальная сфера (больницы, школы, клубы), торговля, транспорт и энергетика. С учетом данных о

среднегодовой численности занятых в экономике по отраслям (21, С. 78-79), общее число работающих в этих отраслях никак не может составлять менее 50% экономически активного населения.

Проблема состоит в том, что такие территории, как правило, имеют аграрный профиль и сельское население, оплата труда которого идет по минимальным ставкам. Здесь-то в полную силу и начинает работать соотношение МРОТ и ПЖМ, которое было представлено ранее. В результате оказывается, что полная занятость людей квалифицированного труда не спасает их от нищеты и малообеспеченности. Напротив, она усугубляет и без того сложную ситуацию, связанную с высоким уровнем безработицы и самозанятостью сельского населения. Хроническое безденежье ведет к тому, что на таких территориях не могут функционировать локальные рынки. Люди переходят на натуральный обмен, что в свою очередь ведет к минимизации поступлений в местные бюджеты.

Из этой ситуации без вливаний средств со стороны нет выхода. Практикующиеся в качестве таковых субсидии для местных бюджетов из бюджетов верхних уровней предотвращают полный коллапс системы управления. Но они не могут оказывать положительного влияния на сам характер хозяйственной деятельности в таких территориальных образованиях.

Поэтому совершенно не случайно, что в опросах общественного мнения в качестве основных наших проблем люди отмечают в первую очередь бедность (49%) и безработицу (39%) (22, С. 14). *Это действительно огромная социальная проблема и социальная несправедливость, порожденная в ходе реформ.*

В территориальном плане эта несправедливость тем заметнее и сильнее, чем выше доля сельского населения (20, С. 1). Фиксация этого факта позволяет сформулировать следующую гипотезу: "Представляется, что в такой сложной и заведомо проигрышной ситуации в социально-экономической политике в наиболее индустриально развитых регионах, неизбежно должна найти отражение попытка радикального решения сельского вопроса путем ликвидации села и сельской местности".

Эта на первый взгляд странная гипотеза при ближайшем рассмотрении находит конкретные эмпирические подтверждения. Ранее мы уже указывали на почти 30% сокращение доли сельского

населения в Хабаровском крае (таб. 6-7). Конечно, здесь многое можно списать на рыночные преобразования. Многое, но не все.

Сегодня доля сельского населения этого края составляет 19,4% (9, С.271), а доля населения с доходами ниже прожиточного минимума - 25%. (20, С.1). В то же время в соседних регионах - Приморском крае и Амурской области доля сельского населения составляет, соответственно, 21,7% 34,2% (9, С. 266, 274), а доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, соответственно, 38% и 35% (20, С. 1).

Если же сопоставлять не доли сельского населения, а доли частных домохозяйств в сельской местности, то картина будет еще более выразительной. В Хабаровском крае частные домохозяйства, которые находятся в сельской местности, составляют 17,6%, а в Приморском крае и Амурской области, соответственно, 20,2% и 33,0% (23, С. 18). В дополнение отметим, что Тюменская область с 22,6% сельского населения (9, С. 210) имеет 11% населения с доходами ниже прожиточного минимума (20, С. 1). Свердловская область с 12,1% сельского населения (9, С. 202) имеет 18% населения с доходами ниже прожиточного минимума (20, С. 1). И это, видимо, самый показательный пример, найденный нами в подтверждение сформулированной выше гипотезы. Кстати сказать, такие субъекты федерации, как Москва и Санкт-Петербург, соответственно, с 20% и 17% населения с доходами ниже прожиточного минимума (20, С. 1), в которых по определению нет сельского населения, тоже могут рассматриваться в качестве предельного случая решения проблем сельской бедности.

Можно только посочувствовать руководителям Башкортостана и Татарстана, Алтайского и Краснодарского краев, Белгородской, Ростовской и других областей и республик, которые просто не могут так же эффективно избавиться от сельской бедности.

Примечания

1. Статистический бюллетень. № 5 (98). М.: Госкомстат РФ, декабрь, 2003.
2. "Аргументы и факты", июнь 2004 г., № 23 (1232).
3. Гонтмахер Е. Итоги монетизации. // Ведомости, 25.07.2005 г., № 134 (1415).
4. Щербакова Т. Зарплату опять не дали ... //Сельская жизнь, 17.01.2006 г., № 3 (23123).
5. Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств в 2003 году. – М.: ФСГС, май 2004 г.

6. Земельный кодекс РФ.- М.: Кодекс, 2002.
7. Доклад “Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года” от 21.05.2004 г. Сетевой адрес: <http://www.perepis2002.ru/content.html?id=7&docid=10715289081450>.
8. Состояние социально-трудовой сферы села и предложения по ее развитию. Ежегодный доклад по результатам мониторинга (шестой выпуск). – М.: Минсельхоз России, 2005.
9. Численность и размещение населения. Итоги всероссийской переписи населения 2002 года. Том 1. -М.: ФСГС, 2004.
10. Костенко Р. На Дону осталось одно село. // Сельская жизнь, 8 июня 2004 г., № 42 (22959).
11. Щербакова Т. Спор на меже. // Сельская жизнь, 23-29 декабря 2004 г., № 98-99 (2315-16), С. 11. Кузнецова Т. Битвы под Москвой. // Аргументы и факты, 2003 г., № 35, С. 7.
12. Сетевой адрес: http://www.mcх.ru/dep_doc.html?he_id=797&doc_id=7104&print=1.
13. Резолюция I Всероссийского конгресса экономистов-аграрников.- М.: Росинформагротех, 2005.
14. ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Сетевой адрес: <http://www.akdi.ru/gd/proekt/091204GD.SHTM>.
15. Россия в цифрах. 2003. – М.: Госкомстат РФ, 2003.
16. Сетевой адрес: http://www.rg.ru/pril/5/89/49/3733_1.2.gif.
17. Сетевой адрес: <http://newsinfo.ru/news/2005/11/news1241443.php>.
18. Сетевой адрес: http://news.mysakh.ru/comments_182.html.
19. Сетевой адрес: <http://www.buhsmi.ru/lenta/21120>.
20. Рейтинг губернаторов. Население с доходами ниже прожиточного минимума. // Россия, 2 сентября 2005 г., № 35 (463).
21. Россия в цифрах. 2005. –М.: ФСГС, 2005.
22. У кого чего болит. // Сельская жизнь, 2-8 февраля 2006 г., № 8 (23128).
23. Число и состав домохозяйств. Итоги всероссийской переписи населения 2002 года. Том 6. -М.: ФСГС, 2005.

ГЛАВА 6.

НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКИЙ ПРОГРЕСС И НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В СФЕРЕ УСЛУГ

Начиная с середины 90-х годов, быстрее и устойчивее всех других видов услуг материального характера растут расходы на услуги связи. К увеличению доли этих услуг в объеме платных услуг ведут как постоянный рост тарифов на них, так и интенсивное развитие высоко технологичных мобильных средств связи.

Примерно с 1996 г. в стране наблюдается ежегодное удвоение количества абонентов российского рынка мобильной связи. В результате число подписчиков сотовых телефонных сетей выросло в 2001 г. с 4 млн. до 8,3 млн. В 2002 г. оно уже составило 18 млн.

В 2003 г. эта цифра увеличилась до 36,2 млн., в 2004 г. - 56 млн. (1, С. 17), а в 2005 г. общее число используемых мобильных телефонов выросло до 80 млн. Это значит, что к 2006 г. около 85% занятого населения и 60% населения в трудоспособном возрасте стали пользователями интеллектуальной телефонии.

Еще в 2002 г. новые операторы (“Билайн”, “Мобильные телефонные системы”, “Мегафон” и др.), обеспечивая 97,6% подвижной электро-связи, имели уже 49,4% доходов на потребительском рынке услуг связи, между тем как в 2000 г. доля их доходов составляла 28,8% (2, С.112). Комплексность и огромный потенциал таких услуг проявляется в том, что наряду с сервисным обслуживанием и технической поддержкой, они включают в себя: консалтинг, интеграцию, обучение, сертификацию и массу других сопутствующих, в том числе информационных, услуг. Быстрое распространение мобильных средств связи убедительно свидетельствует о пользе и эффективности конкуренции и о неизбежности ухода с рынка государственных структур там, где начинает доминировать частный сектор.

Мобильные средства связи – это не только новые интеллектуальные технологии. Они оказывают заметное влияние на социальную организацию и экономику общества. С их приходом открываются

огромные возможности развития бизнеса, повышения уровня организации труда и уплотнения внутрисемейных и деловых социальных отношений и связей.

В любом случае масштабы распространения подвижной электро-связи свидетельствуют о ее колоссальной именно социальной, а не только технологической привлекательности. Неизбежным следствием этого является *увеличение социального капитала и повышение качества жизни населения.*

Это хорошо видно на поведении детей и молодежи. С одной стороны, мобильные средства связи позволяют повысить родительский социальный контроль. С другой стороны, они дают возможность молодым людям формировать свой мир, войти в который без сетевого доступа достаточно сложно. Сегодня в молодежной среде назначение встреч и свиданий, выяснение отношений и обмен актуальными контактами идут уже по другим каналам и имеют иной характер организации, чем это было характерно для молодежной жизни вчерашнего дня.

Совсем не случайно, что теперь обе стороны, родители и дети, рассматривают “навороченный мобильник” и сетевую карту к нему как лучший подарок. Социальная функция мобильных средств связи получит ускоренное развитие в качестве глобального явления, как только начнется массовое использование их устойчивой и надежной комбинации с услугами Интернета.

Число пользователей Интернета в России к концу 2005 г. составит порядка 21,8 млн человек, заявил 24 ноября 2005 г на пресс-конференции в Тунисе министр информационных технологий и связи РФ Л.Рейман. По его словам, общее число домашних компьютеров в стране (без учета офисных) к концу 2005 г. превысит 17,4 млн., а плотность достигнет 12 персональных компьютеров на 100 человек. При этом производство программного обеспечения и сфера услуг растут быстрее, чем продажа аппаратных средств. По данным министерства, за последние 5 лет отрасль информационных и коммуникационных технологий демонстрирует высокие темпы роста. Прирост доходов от услуг электросвязи и почтовой связи ежегодно составляет около 30%, этот показатель вырос со 145 млрд руб. в 2000 г. до 540 млрд руб. в 2004 г. (3).

К концу 2005 г. число пользователей Интернета в России составило около 20 млн. человек. Согласно концепции развития телекоммуника-

ций России, количество пользователей сети Интернет в РФ к 2010 г. превысит 26 млн. человек (4).

Уже сегодня Интернет – самостоятельный агент и заметный игрок на потребительском рынке товаров и услуг. Знакомство с потребительскими качествами товаров из первых рук (на порталах и сайтах фирм-производителей), информация о текущих и перспективных ценах на товары и услуги, их заказ и доставка – все это уже норма потребительского поведения достаточно широких групп населения. Понятно, что интеграция этих услуг с мобильными средствами связи сделает их доступными основной массе потребителей. Новые стандарты связи, используемые такими операторами, как Sky Link, убедительно свидетельствуют о быстром развитии событий в указанном направлении.

Можно со всей уверенностью утверждать, что в настоящее время услуги связи и всемирной Сети фактически размывают традиционно существовавшую границу между материальными и социальными услугами. Достаточно сказать, что они уже оказывают довольно заметное влияние на сферу образования (дистанционное обучение) и медицинское обслуживание (консультирование и оперирование с использованием сетевого доступа).

На первый взгляд может показаться, что здесь речь идет о появлении новых видов услуг. Это действительно так, но не только, поскольку теперь на рынке начинают предлагаться услуги, которые ранее производились, но не продавались. В первую очередь это относится к знаниям. Сегодня именно они составляют основу расширяющихся рынков. Иными словами мы являемся свидетелями и участниками появления не только массы новых видов услуг, но и новых рынков. Этот процесс неизбежно будет усиливать *тенденции неравномерного развития как в социальном, так и в национально-территориальном разрезе*. В выигрыше, как всегда, окажется тот, кто раньше других сможет оседлать эту “волну”.

На усиление указанной тенденции работают услуги банков и финансовых организаций (страховых компаний, бирж, накопительных и пенсионных фондов, потребительских кооперативов, кредитных обществ и др.). Социальная значимость таких услуг особенно заметна в новых формах оплаты труда миллионов работников по банковским депозитным карточкам. Она очень хорошо реализована и в «Социальной карте москвича» (Банк Москвы). Для автора этих строк

карта открыла возможность одновременного использования услуг банка, торговой сети, метро, пригородной электрички и даже Государственной библиотеки иностранной литературы. Напрашивается предположение, что ее можно использовать еще более широко.

Трудно понять, почему ее можно использовать для приобретения билета на пригородные поезда, но пока еще нельзя этого делать в кассах дальнего следования. А ведь она бы сократила время обслуживания и затраты труда большого числа кассиров. В этом случае кассиру, во-первых, не нужно каждый раз набирать фамилию, записанную в паспорте, вручную, а во-вторых, можно не считать и пересчитывать наличные.

При выдаче пропуска в Администрацию президента, Государственную Думу и далее вниз по вертикали власти в нарушение паспортного режима опять же требуется предъявление паспорта. Правда, здесь по старинке живут уже не бизнес структуры, а государственные учреждения, услуги которых будут рассмотрены ниже в главе 10.

В качестве менее удачных форм реализации таких начинаний можно назвать “Страховое свидетельство государственного пенсионного страхования РФ» и «Карточку медицинского страхования” (Правительство Москвы, МГФОМС), которые только внешне выполнены в формате электронных карт, а по своим функциональным возможностям представляют собой традиционные удостоверения личности. Кстати сказать, все записанные на них данные вполне могли бы быть введены в рассмотренную выше карту.

Социальная функция кредитных организаций наиболее полно проявляется в случаях группового и индивидуального кредитования или микрофинансирования - оказания финансовых и консультативных услуг людям с низкими доходами, имеющими предпринимательский потенциал, для повышения уровня доходов и социального статуса (5, С. 8).

Примером такого рода структур, оказывающих в нашей стране услуги микрокредитования населению, могут служить: Женская микрофинансовая сеть (Москва), Мобилизационная сельскохозяйственная кредитная программа (Москва), Сибирская международная микрофинансовая ассоциация (Вашингтон, Горно-Алтайск, Иркутск, Новосибирск, Якутск), Самарская региональная программа микрокредитования (Самара), ФОРА – Фонд Оппортюнити.

О масштабах распространения услуг микрокредитования свидетельствует тот факт, что лишь один (последний из названных выше фондов) имеет опыт работы в 9 регионах, в том числе в Воронежской, Белгородской, Липецкой, Нижегородской, Новгородской, Ростовской и других областях (5, С. 47). К сожалению, информация об этом крайне полезном начинании, равно как и обращение к его негативным аспектам (6), практически отсутствует.

На замену действующего в настоящее время коммерческого ипотечного кредита путем расширения социальной функции ипотеки направлен и национальный проект “Доступное жилье”. Ставки ипотечного кредитования в стране будут снижаться за счет снижения ставки Агентства по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК). В условиях все еще сохраняющегося высокого уровня инфляции и связанных с ним банковских рисков дело это далеко не такое простое, как хотелось бы основной массе потребителей. И все же, если в соответствии с цифрами, заложенными в упомянутый национальный проект, в 2005 г. ставка АИЖК составляла 14%, то в 2006 г. ее планируется снизить до 12%, в 2007 г. - до 11%, в 2008 г. - до 10%, в 2009 г. - до 9%, а в 2010 г. - до 8% (7).

Еще не так давно монополия Сбербанка предлагала населению очень ограниченный круг финансовых услуг по хранению денежных средств, их переводу и завещанию, а также выдаче выигрышей и погашению государственных обязательств в виде облигаций и лотерейных билетов. В рассматриваемый период фактически был создан рынок денег. Депозиты, сертификаты, ОГСЗ, ГКО, корпоративные облигации и акции – все это новые и надо сказать весьма хорошо освоенные населением финансовые инструменты.

Более того, в последние годы создана система страхования вкладов (ССВ). От возникновения замысла создания ССВ до ее реализации потребовалось 11 лет и два крупнейших финансовых потрясения 1994 и 1998 г., следствием которых стала утрата банковских вкладов миллионами россиян. И, тем не менее, ССВ работает уже три года. Она развивается и укрепляется, повышая доверие населения как к банкам, так и к государству.

По новому закону каждому вкладчику в банке государство гарантирует возврат 100% вклада, сумма которого не превышает 100 тыс. руб. (8, Ст. 11, пункт 2). Остальные деньги в случае банкротства банка вкладчик получает в рамках конкурсного производства в первую оче-

редь. Деньги вкладчика, размещенные в нескольких банках, являются по закону застрахованными по 100 тыс. руб. в каждом банке.

Планируется, что с 1 июля 2006 г. страховаться будет сумма вклада до 200 тыс. руб., а с 1 июля 2007 г. – до 300 тыс. руб. (9, С. 84-89).

Следует отметить, что наличие на каждый данный момент времени *ограничения размера гарантийных выплат* по банковским вкладам отражает необходимость справедливого перераспределения рисков между государством и кредиторами банков, побуждая вкладчиков к взвешенной инвестиционной политике, а также препятствует искажению рыночной конъюнктуры. Полная гарантия, если она действует слишком долго, может иметь несколько негативных последствий, в первую очередь, повышая уровень морального вреда. Этот вред может быть уменьшен, в частности, за счет установления лимита страхового покрытия и исключения определенных категорий депозитов из числа страхуемых (10).

По данным *Агентства по реструктуризации кредитных организаций* (АРКО), выполняющего контроль и надзор в ССВ, в первый же год действия системы гарантирования прирост частных вкладов в этих банках в несколько раз превысил и средний показатель по стране, и по Сбербанку. Причем, вкладов стало не просто больше количественно. Изменилась и их структура – возросли средняя сумма вклада и сроки размещения.

Банки получили стабильные длинные пассивы, смогли повысить объемы кредитования, а, следовательно, больше зарабатывать. Иными словами, система гарантирования вкладов физических лиц стала одновременно и элементом реструктуризации банков (10).

В целом, как считают в АРКО, создание ССВ, во-первых, содействовало стабильности финансовой системы, в том числе путем формирования доверия населения к национальной банковской системе, а также снижению у вкладчиков стимулов к паническому изъятию средств из банков.

Во-вторых, она защитила наименее подготовленную к работе с финансами часть населения. Наивно полагать, что основная масса вкладчиков может самостоятельно анализировать финансовое состояние банков, связь ставок по вкладам со ставкой рефинансирования, снижение или нарастание рисков, связанных с конъюнктурой финансовых рынков, последствия нарастания социальной напряженности и другие факторы.

И, наконец, она способствовала экономическому росту за счет восстановления доверия населения к банковской системе, привлечения большего объема долгосрочных финансовых ресурсов в банки, развитию конкуренции между банками, а также созданию механизма участия банков в покрытии расходов, связанных с банкротствами отдельных финансовых институтов (10).

В результате сегодня многие банки, в число которых входят Сбербанк России, Внешторгбанк, Газпромбанк, Банк “Уралсиб”, Банк “Москвы”, Альфа-банк и др. (Коммерсант рейтинг приводит 200 таких банков) (9, С. 88-89), предлагают полный набор финансовых услуг.

Этот набор включает в себя услуги от открытия и ведения рублевых, валютных и мультивалютных счетов, до обслуживания пластиковых карт, операций на рынке ценных бумаг, аренды банковских ячеек, потребительского кредитования, интернет-банкинга (дистанционного обслуживания) и даже интернет-трейдинга на рынке акций, облигаций и государственных кредитных обязательств (ГКО).

По данным ЦБ на 1.04.2004 г., российские банки выдали физическим лицам кредиты на 350,68 млрд. руб. (11, С. 17). И это происходит в условиях отсутствия инструментов, позволяющих оценивать кредитную историю заемщика, а закон “О кредитных бюро” был принят в первом чтении в Думе только в июне 2004 г.

Совершенно ясно, что потребительское кредитование оказывает огромное влияние на формирование потребительского рынка и потребительского поведения. Наведение порядка в этом деле, как это уже сделано в ССВ, будет способствовать укреплению доверия производителей и потребителей товаров и услуг, равно как и повышению устойчивости и стабильности развития потребительского рынка.

Известным пределом влияния НТП на сферу финансовых услуг для населения может служить “Рабочее место инвестора” - программное средство разработанное ЗАО “ИНИСТ”. Оно является составной частью брокерского программного комплекса “Инвестор”, который предназначен для автоматизации работы удаленных пользователей на фондовом рынке и рынке государственных краткосрочных облигаций Московской межбанковской валютной биржи (ММВБ).

Торги отслеживаются и производятся трейдером в режиме реального времени. С помощью рассматриваемого рабочего места он имеет возможность:

- Наблюдать ход биржевых торгов на ММВБ.

- Получать постоянно обновляемую биржевую информацию и котировки.

- Выставлять, снимать, редактировать свои заявки.

- Отслеживать свои позиции по деньгам и по бумагам.

- Выставлять заявки по стоп-лосс ордерам.

- Обмениваться текстовыми сообщениями с Центром.

- Формировать и печатать отчеты в любой момент торговой сессии.

- Передавать информацию в системы технического анализа (METAStock) и в стандартные офисные приложения, например, MICROSOFT EXCEL.

- Работать с несколькими счетами.

- Контролировать объем и качество сетевого трафика.

- Получать новостные ленты ведущих российских информационных агентств, а также биржевую информацию с других торговых площадок.

Основная изюминка в этом случае состоит в том, что теперь практически *каждый* человек, владеющий навыками работы с компьютером и имеющий доступ в интернет, может стать независимым трейдером на бирже. Для этого ему необходимо всего лишь заключить соответствующее соглашение с банком или непосредственно с биржей, предполагающее оплату такого рода услуг примерно на уровне до 500 руб. в месяц.

Далее пользователь такого рода услуги может на свой страх и риск инвестировать средства в государственные и корпоративные ценные бумаги. Разумеется, такие возможности могут быть реализованы только при соответствующей подготовке и желании проводить рабочее время у монитора, показывающего ход биржевых торгов.

Справедливости ради следует отметить, что многие банки предоставляют данную услугу для клиентов, не умеющих или не желающих работать непосредственно на бирже. При этом для самостоятельного отслеживания событий на бирже можно пользоваться подписной и даже бесплатной интернет-услугой, скажем, РБК (РосБизнесКонсалтинг) по сетевому адресу: <http://stock.rbc.ru/demo/micex.0/intraday/index.rus.shtml> или непосредственно сетевым адресом торговой площадки ММББ: <http://www.micex.ru/online/stock/chooser/?type=Delay&market=CO&table=SECS>.

Ситуация, связанная с услугами населению, сложившаяся на Российской товарно-сырьевой бирже (РТС), практически сходна с положением дел на ММВБ, о чем постоянно напоминает телевизионная реклама, пропагандирующая сетевой адрес <http://www.alfadirect.ru>. По этому сетевому адресу “Альфа-банк” в качестве посредника брокерских услуг приглашает всех желающих принять участие в торгах на РТС.

Консультирование по данному вопросу поддерживается и на сервере Форекс клуба по сетевому адресу: <http://www.fxclub.org>. Понятно, что пока еще рынок этих услуг освоен ограниченным кругом потребителей, но они есть и их число будет постоянно увеличиваться.

Более того, сегодня уже не только коммерческие структуры оперируют в рассматриваемом секторе финансовых услуг. Здесь начинает формироваться и заявлять о себе гражданская инициатива и самоорганизация независимых участников фондового рынка. Об этом свидетельствует появление в Рунете специализированных “вольных” серверов, которые постоянно отслеживают ход биржевых торгов и дают различные консультации по состоянию и поведению фондового рынка. Среди них можно назвать “Дневник биржевого трейдера” (сетевой адрес: <http://www.plan.ru>), “Помощник трейдера” (сетевой адрес: <http://trader.easydevelop.net/index.php>) и др.

Формирование в российском сегменте всемирной Сети публичного поля такого традиционно закрытого для посторонних глаз и ушей финансового сектора, как фондовый рынок, свидетельство высокой степени зрелости самого рынка и его участников. Прав газетный обозреватель, отметивший в этой связи, что любые обнародованные планы и действия, совершенные на глазах у людей, являются более взвешенными и продуманными (12, С. Б8).

Рабочее место инвестора, видимо, одно из самых замечательных и перспективных сервисных достижений научно-технического прогресса и интеллектуальных технологий, поставленных на службу потребительских нужд и интересов людей. Рано или поздно оно встанет в один ряд с такими, уже получившими широкое распространение услугами, как мобильная связь; банковские электронные платежные средства (карточками); дисконтные карты для постоянных или уважаемых пользователей и покупателей; “киберденьги” систем Почта России, СТБ-Экспресс, Western Union, позволяющими минимизировать теневой трафик наличных денег и

ADSL (Asymmetric Digital Subscriber Line – асимметричная числовая абонентская линия) - высокоскоростным доступом к сети Интернет на базе имеющейся телефонной абонентской линии.

Конечно, в техническом плане все услуги такого рода предполагают развитую инженерную и рыночную инфраструктуру, а в социальном плане известный уровень благосостояния и компьютерной подготовки пользователей. Они в первую очередь доступны жителям крупных городов. В то время как в сельской местности все еще довольно часто отсутствует возможность держать деньги даже на депозите. Для этой цели селяне, как правило, должны пользоваться услугами районных отделений банков.

Но и там, где организационно-технически использование таких услуг доступно широкому кругу пользователей, социальная ограниченность и предрассудки накладывают на распространение многих видов новых услуг жесткие ограничения. Реальность состоит в том, что в рассматриваемой сфере все начинается не просто с навыков работы на персональном компьютере (Windows, Microsoft Office), а с регулярного использования электронной почты.

В этом отношении поиск и миграция в Сети при использовании современных средств навигации (Microsoft Explorer, Mozilla Firefox, Netscape Communicator и др.) представляют собой как бы естественный и неизбежный следующий шаг при достаточно полном овладении навыками работы с электронной почтой. В то же время от овладения навыками пребывания в Сети до выработки навыков постоянного использования справочных услуг и услуг интернет-магазинов дистанция огромного размера. Для многих пользователей ее преодоление оказывается довольно трудной задачей, а часто и просто невозможно по причинам внутреннего отторжения и неприятия.

Откуда возьмутся товар или услуга, кому, куда и как платить деньги, кто будет отвечать за качество и своевременное выполнение работ (например, по доставке билетов на поезд или самолет), - все эти и многие другие вопросы постоянно возникают у начинающих пользователей сети Интернет. Причем получить ответы на все эти вопросы можно только на основе собственного опыта, связанного с беспокойством, неудобствами и риском.

Проблема состоит в том, что, кроме всего прочего, постоянное обращение к таким услугам предполагает выработку индивидуального навыка мыслить и действовать в категориях *ключевых слов*, которые

лежат в основе всех поисковых систем (Google, Mail, Rambler, Yandex и др.). Это, как показывает опыт, без продолжительной тренировки и поддерживающих ее специальных целевых установок для психологически и умственно сложившегося человека достаточно сложно.

Поэтому многое из того, что в новых условиях доступно детям и молодежи, как норма их поведения в повседневной жизни, представляет собой абсолютно непознанную “землю” и полное отклонение от всего устоявшегося, понятного и привычного для людей среднего и особенно старшего поколения. Конечно, времена, когда популярный и относительно молодой ведущий НТВ бравировал с экрана своим неумением и нежеланием произнести **www.**, постепенно уходят в прошлое, как и их носители.

Это естественный ход событий, и он обнадеживает. Теперь уже практически каждый ведущий на ТВ считает своим долгом обратить внимание зрителей и слушателей на тот или иной сетевой адрес, начинающийся все с той же, но уже привычной для многих аббревиатуры.

Более того, для удобства пользователей она, как правило, визуально отражена на экране вместе с номером телефона мобильного портала новостей или творческого коллектива программы. К тому же теперь это уже редко кого шокирует.

И все же сегодня и еще в течение продолжительного времени будут жить поколения, для которых сетевые адреса, электронные деньги и ИНН продолжают оставаться совершенно недопустимыми, немыслимыми и исключительно странными явлениями современной жизни. А это значит, что продвижение на потребительский рынок многих видов услуг, появляющихся под влиянием научно-технического прогресса и формирующейся экономики знаний, неизбежно будет связано с преодолением технического невежества и глубоких социально-культурных предрассудков потребителей.

Предложить какие-либо другие пути преодоления этих трудностей взамен просвещения, а также маркетингового формирования спроса потребителей, с использованием надоевшей всем рекламы и продвижения на потребительский рынок новых товаров и услуг, довольно сложно. Это, хотя и малоприятный для многих потребителей, но уже хорошо испытанный и отлаженный бизнесом инструментарий, от которого он не может отказаться.

Поэтому маркетинг и реклама будут все шире использоваться, несмотря на сопротивление значительной части потребителей, равно как и вопреки различного рода ограничениям, накладываемым на их использование. Зуд административного регулирования и всевозможных запретов всегда был и останется плохим помощником в хозяйственной жизни общества.

Новые времена неизбежно требуют новых песен. И их надо принимать и понимать не только вступающим в жизнь поколениям, но и тем, кто ностальгирует по мелодиям ушедшего времени.

Примечания

1. Чеберко И. Абоненты сотовой связи больше не будут удваиваться. //Коммерсант, 30.03.2004 г., № 56 (2895).
2. Статистический бюллетень. № 5 (98). М.: Госкомстат РФ, декабрь, 2003.
3. Сетевой адрес: <http://e-commerce.com.ua/867>.
4. Сетевой адрес: http://www.raskrutka.net/statistics_ru_9.html.
5. Клепикова Т.В., Клепикова Н.В. Справочник по микрофинансированию. -Иркутск: ИГТУ, 2000.
6. Макалистер П. Доверие как результат открытости. Использование самоконтроля защиты потребителя в микрофинансировании. – Washington, D.C.: The SEEP Network, 2003. Сетевой адрес: http://www.nisse.ru/analytics/document1/art_img_160.doc.
7. Приоритет в проекте по жилью – увеличение объемов строительства. Сетевой адрес: <http://www.vesti.ru/news.html?id=82434&tid=31288>. См. также сетевой адрес: <http://www.vesti.ru/news.html?id=83948&tid=31288>.
8. ФЗ “О страховании вкладов физических лиц в банках РФ” от 27.12.2003 г. № 177-ФЗ. Сетевой адрес: <http://www.asv.org.ru/legislation/law/show/?id=3980>
9. Козлов И. Страховое возмущение // Коммерсант рейтинг: 20 главных событий и тем 2005 года. 09 - 23 января 2006 г., № 4 (04).
10. Вознесенский А. Страхование вкладов: лукавые тезисы и реальность. Сетевой адрес: http://economics.pravda.ru/economics/2003/7/21/59/8100_insurance.html.
11. Желобанов Д. Деньги, которые мы выбираем // Коммерсант. Специальный выпуск “Банк”, 23 июня 2004 г., № 111 (2950).
12. Плющев А. Дневник трейдера // Ведомости, 5 октября 2005 г., № 186 (1467).

ГЛАВА 7.

ТЕХНИЧЕСКИЕ РЕГЛАМЕНТЫ, СТАНДАРТИЗАЦИЯ И СЕРТИФИКАЦИЯ В СФЕРЕ УСЛУГ

В качестве важной и общей проблемы развития сферы услуг следует отметить практически полное *отсутствие в ней стандартов и систем сертификации услуг*. Основные трудности решения этих вопросов обусловлены ограниченностью федерального законодательства и организационной слабостью структур, связанных с управлением в сфере услуг и защитой прав потребителей.

Подобное положение дел, с одной стороны, позволяет административным органам фактически постоянно держать в подвешенном состоянии весь бизнес в рассматриваемом секторе экономики. Сегодня любой сервис, любое предприятие сферы обслуживания могут быть закрыты из-за несоответствия сотням и тысячам устаревших, порой взаимоисключающих, иногда просто абсурдных требований. В цену практически всех товаров и услуг заложена административная рента - начиная от узаконенных поборов и заканчивая простыми взятками. По экспертным оценкам, “на круг” получается примерно 10 процентов прямых потерь (1).

С другой стороны, указанное положение дел дает возможность вводить в действие и эксплуатировать гостиницы, больницы, дома отдыха и санатории, в номерах и палатах которых отсутствуют душ и туалет. Оно позволяет выпускать на линии трамваи Усть-Катавского производства, а также пассажирские автобусы типа “Газель”, “ЛиАЗ” и “ПАЗ”, которые даже внешне далеки от современных зарубежных аналогов: итальянских и чешских трамваев, американских, немецких и шведских городских пассажирских автобусов.

Корни многих проблем, связанных с нарушением прав потребителей в жилищно-коммунальном, медицинском, образовательном, страховом, банковском и других видах обслуживания, лежат в этой сфере.

При наличии работающих стандартов и сертификации услуг многие безобразия, творящиеся в сфере обслуживания, были бы просто невозможны. Когда ступеньки городского транспорта больше напоминают самолетный трап, а двигатель и колесные пары работают в режиме артподготовки, то это не только технические проблемы производителей транспортных средств. Это еще и организационно-технические проблемы всей системы управления, делающей возможной производство и эксплуатацию такого подвижного состава.

К сожалению, в наблюдаемый период действующее законодательство “Федеральный закон о сертификации продукции и услуг” (от 10 июня 1993 года № 5151-1) и нормативная база - упомянутый во введении Межгосударственный стандарт ГОСТ 30335-95/ГОСТ Р 50646-94 “Услуги населению. Термины и определения” (от 12 марта 1996 г. № 164), оказывали слабое влияние на изменение положения дел в сфере обслуживания (2). Собственно, дальше принятия определений различных терминов, связанных с понятием «услуги населению», дело и не пошло.

Достаточно отметить, что все прошедшие 15 лет в этой сфере продолжала действовать советская система стандартов. А так как в предшествующий период стандарты на услуги практически отсутствовали, то основными нормативными документами, действующими в сфере услуг, были ведомственные правила оказания услуг в конкретных сегментах обслуживания.

В соответствии с законом “О защите прав потребителей” указанные правила отнесены к обязательной информации, которая должна предоставляться при оказании любых видов услуг. Такие правила, касающиеся защиты прав потребителей, могут приниматься исключительно законодательным органом, Президентом РФ и Правительством РФ в установленных случаях. При этом Правительство не вправе поручать федеральным органам исполнительной власти принимать акты, содержащие нормы о защите прав потребителей (3, Ст. 1, пункт 2). Поэтому все акты в указанной области, принятые какими-либо иными государственными органами, должны признаваться незаконными и отменяться в установленном порядке.

В рассматриваемый период на федеральном уровне был разработан и утвержден достаточно обширный перечень таких правил. Среди них в хронологическом порядке принятия указанных правил можно отметить следующие:

- Постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 1994 года N 1264 “Об утверждении Правил по киновидеообслуживанию населения”;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 13 января 1996 года N 27 “Об утверждении Правил предоставления платных медицинских услуг населению медицинскими учреждениями”;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 10 февраля 1997 года N 155 “Об утверждении Правил предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов”;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 25 апреля 1997 года N 490 “Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации”;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 1997 года N 1025 “Об утверждении Правил бытового обслуживания населения в Российской Федерации”;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 1997 года N 1036 “Об утверждении Правил оказания услуг общественного питания”;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2001 года N 290 “Об утверждении Правил оказания услуг (выполнения работ) по техническому обслуживанию и ремонту автомототранспортных средств”;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2001 года N 759 “Об утверждении Правил распространения периодических печатных изданий по подписке”;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2001 года N 795 “Об утверждении Правил оказания услуг автостоянок”;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2005 N 222 “Об утверждении Правил оказания услуг телеграфной связи”;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2005 N 221 “Об утверждении Правил оказания услуг почтовой связи”;
- Постановление Правительства РФ от 18.05.2005 N 310 “Об утверждении Правил оказания услуг местной, внутризоновой, междугородной и международной телефонной связи” (4).

Приведенный перечень уже принятых правил оказания услуг только на первый взгляд может показаться большим и однообразным. В

действительности он не отражает и малой толики той работы, которая требуется для обеспечения первичных условий оказания услуг и регулирования отношений между их потребителями, производителями и государством.

Отметим лишь, что в приведенном перечне нет правил по оказанию услуг ЖКХ, различных видов транспорта, образовательных и финансовых организаций и учреждений. К тому же ограниченность таких правил состоит в том, что они регламентируют условия оказания услуг, но не задают их основные технические параметры.

Такого рода требования могут быть сформулированы лишь при разработке стандартов и сертификации отдельных видов услуг. Стандарты, наряду с требованиями, имеющими всеобщую обязательность в силу закона и юридическую ответственность за их несоблюдение, могут содержать и показатели, не являющиеся обязательными, носящие характер рекомендаций. В этом и состоит их огромная значимость, в качестве мощных инструментов технической политики, выполнения работ и услуг.

В июле 2003 г. вступил в силу закон “О техническом регулировании”, в соответствии с которым многие ранее действовавшие в рассматриваемой сфере законодательные акты и нормативные документы утратили свою силу (5). Основная задача этого закона - создание новой системы стандартизации и сертификации продукции и услуг.

Его принятие обусловлено как внутренними потребностями развития экономики, так и внешними факторами, связанными с подготовкой к предстоящему вступлению нашей страны в ВТО и выполнением обязательств по Соглашению о сотрудничестве с ЕС. Поэтому закон тесно увязан с положениями Соглашения о технических барьерах в торговле ВТО, а также Директивой ЕС “О процедуре предоставления информации в области технических стандартов и регламентов” и, по мнению его авторов, в полной мере отвечает современным мировым тенденциям, направленным на либерализацию торговых отношений (6).

Сложившаяся ранее система производства продукции и оказания услуг снижала конкурентоспособность нашего бизнеса и всей экономики страны на мировом рынке. Многие виды нашей вполне конкурентоспособной продукции мы не можем продавать за рубеж только потому, что обязываем наши предприятия производить эту

продукцию по старым доморощенным ГОСТам, при одном упоминании о которых разговор с зарубежным торговым агентом тут же прекращается (7).

Технические регламенты - федеральные законы, которые должны прийти на смену старым ГОСТам и всей системе ведомственного нормотворчества. Для решения указанных задач необходимо дополнительно принять около 400-500 законов и постановлений правительства, прописывающих технические регламенты в различных отраслях экономики (8).

В сфере услуг для населения такие регламенты должны быть выработаны для всех видов услуг, кроме государственных образовательных стандартов, на которые действие рассматриваемого закона не распространяется (5, Ст. 1, пункт 3). Понятно, что это большая и сложная работа. Вполне естественно, что она не может быть выполнена в одночасье.

Основные требования к техническому регулированию установлены в статье 3 закона "О техническом регулировании". Оно осуществляется в соответствии с следующими принципами:

- Применения единых правил установления требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг;
- Соответствия технического регулирования уровню развития национальной экономики, развития материально-технической базы, а также уровню научно-технического развития;
- Независимости органов по аккредитации, органов по сертификации от изготовителей, продавцов, исполнителей и приобретателей;
- Единой системы и правил аккредитации;
- Единства правил и методов исследований (испытаний) и измерений при проведении процедур обязательной оценки соответствия;
- Единства применения требований технических регламентов независимо от видов или особенностей сделок;
- Недопустимости ограничения конкуренции при осуществлении аккредитации и сертификации;
- Недопустимости совмещения полномочий органа государственного контроля (надзора) и органа по сертификации;

- Недопустимости совмещения одним органом полномочий на аккредитацию и сертификацию;
- Недопустимости внебюджетного финансирования государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов.

Теперь политикой и правоустановлением в области технического регулирования занимается Министерство промышленности и энергетики РФ, а исполнением публичных функций - специальное агентство "Технического регламентирования и метрологии".

Вряд ли правильно полагать, что технические регламенты перечеркивают всю предшествующую работу в области стандартизации и сертификации продукции и услуг. Напротив, производство различных видов продукции, в котором и ранее эта работа велась достаточно энергично, получит такие регламенты скорее, чем предприятия обслуживания. Совершенно не случайно, что в дискуссиях по данному вопросу основное внимание уделяется проблемам разработки *обязательных требований* к продукции. В то же время в соответствии с указанным законом вся сфера оказания услуг отнесена к разработке, принятию, применению и исполнению соответствующих *требований на добровольной основе* (5, Ст. 1).

Закон установил, что добровольное подтверждение соответствия осуществляется по инициативе заявителя на условиях договора между заявителем и органом по сертификации. Оно может осуществляться для установления соответствия национальным стандартам, стандартам организаций, системам добровольной сертификации, условиям договоров (5, Ст. 21, пункт 1).

Объектами добровольного подтверждения соответствия являются продукция, процессы производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, работы и услуги, а также иные объекты, в отношении которых стандартами, системами добровольной сертификации и договорами устанавливаются соответствующие требования (5, Ст. 21, пункт 1).

Система добровольной сертификации может быть создана юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем или несколькими юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Создатели такой системы устанавливают перечень объектов, подлежащих сертификации, а также их характеристик, на соответствие которым осуществляется сертификация, правила выполнения предусмо-

тренных данной системой работ и порядок их оплаты. Они же определяют участников этой системы. Добровольная сертификация может предусматривать применение знака соответствия (5, Ст. 21, пункт 2). Работу таких систем легче понять, если воспользоваться услугами “Мкадоналдса”. На тыльной стороне его пакетика с катрофелем фри есть надпись: “Услуги сертифицированы”.

Система добровольной сертификации может быть зарегистрирована федеральным органом исполнительной власти по техническому регулированию. Для регистрации системы добровольной сертификации в федеральный орган исполнительной власти по техническому регулированию представляются:

- Свидетельство о государственной регистрации юридического лица и (или) индивидуального предпринимателя;
- Правила функционирования системы добровольной сертификации, которыми предусмотрены положения пункта 2 настоящей статьи;
- Изображение знака соответствия, применяемое в данной системе добровольной сертификации, если применение знака соответствия предусмотрено, и порядок применения знака соответствия;
- Документ об оплате регистрации системы добровольной сертификации.

Регистрация системы добровольной сертификации осуществляется в течение 5-и дней с момента представления необходимых документов в федеральный орган исполнительной власти по техническому регулированию. Порядок регистрации и размер платы за эту процедуру устанавливаются Правительством РФ (5, Ст. 21, пункт 3).

Федеральный орган исполнительной власти по техническому регулированию ведет единый реестр зарегистрированных систем добровольной сертификации. Реестр содержит сведения: о юридических лицах или об индивидуальных предпринимателях, создавших системы добровольной сертификации, о правилах функционирования систем добровольной сертификации, о знаках соответствия и порядке их применения. Названный орган должен обеспечить доступность сведений, содержащихся в едином реестре систем добровольной сертификации, всем заинтересованным лицам (5, Ст. 21, пункт 5). Это довольно важное обстоятельство.

В целом по замыслу законодателя основная работа по стандартизации и сертификации в сфере услуг, которая откладывалась в долгий ящик на протяжении многих лет, должна быть

выполнена в течение семи лет со дня вступления в силу закона “О техническом регулировании”, т.е. к 2010 г. (5, Ст. 46, пункт 7).

Трудно даже понять, кто будет решать все эти проблемы в ближайшее время, когда система отраслевого государственного управления уже ликвидирована, а общественная самоорганизация и самоконтроль в отраслях обслуживания еще не сформировались. Эта проблема будет стоять тем острее, чем больше доля малого бизнеса и частных в том или ином сегменте услуг (отдельные виды бытового обслуживания, диагностика, протезирование, репетиторство и др.). А пока в последней редакции закона “О защите прав потребителей” из статьи, регламентирующей требования к качеству товаров, работ и услуг, исчезло упоминание о стандартах, которое теперь заменено обязательными требованиями, (3, Ст. 4, пункт 5). Требования к качеству услуг всегда были и остаются постоянной головной болью их производителей.

Для мелких частных даже минимальная оплата регистрации добровольной сертификации и изготовление знака соответствия могут повлечь дополнительные, трудно покрываемые расходы. В этой ситуации отсутствие бизнес-ассоциаций, гильдий, кооперирования и других форм самоорганизации мелких производителей может сыграть заметную роль в торможении формирования новой системы технического регламентирования в сфере услуг.

В то же время выполнение всех этих работ при заинтересованности и содействии местных органов власти может довольно быстро изменить положение дел в сфере обслуживания в отдельных территориальных образованиях и локальных общностях. Скорее всего, этот процесс и будет наблюдаться в ближайшие годы. В любом случае основная его тяжесть будет лежать на самоорганизации бизнеса и потребителей. Полнее этот вопрос рассматривается ниже в главе 11.

Видимо, в первую очередь такая работа будет выполнена в наиболее продвинутых (с точки зрения емкости потребительского рынка услуг) регионах. При этом сначала она будет реализоваться для различных услуг быта (химическая чистка, стирка белья, автосервис и др.), гостиничного хозяйства, связи, страхования, банковского дела, торговли, транспорта и других материальных услуг. И уже во вторую очередь в секторах социального обслуживания (культуре, медицине, образовании, рекреации и др.).

Уместно отметить, что реализация закона “О техническом регулировании” представляет собой весьма противоречивый процесс. Об этом довольно убедительно свидетельствует, например, “Обращение к Правительству РФ”, которое принято на заседании Правления Всероссийской Ассоциации приватизируемых и частных предприятий (приложение 1).

Одно из самостоятельных направлений деятельности в этой области представляет собой разработка системы регламентов и стандартов государственных услуг, предусмотренных административной реформой. По мнению разработчиков административной реформы: “Отставание перемен в системе исполнительной власти от перемен в общественном устройстве страны, от бурно развивающихся принципиально новых экономических и политических отношений стало основным тормозом на пути преобразования России в экономически развитое, социально и политически стабильное демократическое государство” (9).

Кроме всего прочего, необходимость внедрения таких регламентов обусловлена тем, что в стране в неупорядоченном виде физическим и юридическим лицам оказывается около 2000 различных видов государственных услуг (10). Понятно, что отсутствие регламентации оказания таких услуг открывает широкие возможности безнаказанности, вымогательства и произвола.

Внедрение стандартов государственных услуг начнется с Федеральной миграционной службы, которая с января 2006 г. реализует полномочия, связанные с выдачей, заменой и учетом удостоверений личности россиян. Регламент – это детальный (на 25 листах) алгоритм действий, которые должны обеспечить гражданам “комфортные условия прохождения формальностей” при выдаче паспорта (11. С. А1).

Считается, что поскольку регламент – это закон, то за его невыполнение чиновники будут нести дисциплинарную и административную ответственность (11. С. А1). Все это, конечно, легче сказать, чем сделать. Но то, что это надо делать, вряд ли вызывает какие-либо сомнения у широких масс потребителей.

В то же время для чиновничества, стремящегося отгородиться от назойливых “просителей” не только приемными часами, но и пропускной системой милицейских кордонов, все эти начинания - излишняя головная боль. Она делает необходимой выработку им

новых правил защиты своих интересов. Более полное внимание вопросам оказания услуг населению органами государственной власти и местного самоуправления уделено далее в главе 9.

Примечания

1. Павлова А. Технический бюджет страны // Российская газета, 6.12.2005 г. № 274 (3943). Сетевой адрес: <http://www.rg.ru/2005/12/06/tehreglament.html>.
2. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 26, ст. 966.
3. ФЗ “О защите прав потребителей”. Сетевой адрес: http://www.potrebitel.net/zakon_zpp/zakon1.shtml.
4. Постатейные примечания к ФЗ “О защите прав потребителей”. Сетевой адрес: <http://kodeks.ru/manage>.
5. ФЗ “О техническом регулировании”, от 27.12.2002 г., № 184-ФЗ. Сетевой адрес: <http://www.akdi.ru/gd/proekt/089768GD.SHTM>.
6. Закон РФ “О техническом регулировании”: хроника событий. Сетевой адрес: <http://www.aprok.ru/tecreg/chronicle.php>.
7. Данилов-Данильян А., Рубцов А. От закона к практике // Торгово-промышленные ведомости, № 19 (299) октябрь 2004 г. Сетевой адрес: <http://www.aprok.ru/tecreg/article.php>.
8. Граник И. Реформа техрегулирования забуксовала на регламентах // Коммерсант, 12.04.2004 г., № 65П (2904), С. 15; Павлова А. Технический бюджет страны // Российская газета, 6.12.2005 г. № 274 (3943). Сетевой адрес: <http://www.rg.ru/2005/12/06/tehreglament.html>.
9. Сетевой адрес: http://www.anti-corr.ru/rutxt/2003/admin_reform/indextxt.asp?filename=01.xml.
10. Кузьминов Я. Административная реформа. Сетевой адрес: http://www.hse.ru/temp/2005/10_18-21_spb_5.shtml.
11. Корня А., Петрачкова А., Руднева Е. Стандартная очередь // Ведомости, 6.02.2006 г., № 19 (1546).

ГЛАВА 8.

МОШЕННИЧЕСТВО В СФЕРЕ УСЛУГ

Уголовный кодекс относит мошенничество к преступлениям в сфере экономики и определяет как хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путем обмана или злоупотребления доверием (1, С. 68).

Появившаяся фактически в один момент, широкая доступность предпринимательской деятельности, равно как интеллектуально сложных услуг всемирной паутины, мобильной связи и финансов, открыла огромные возможности и породила большой объем предложения услуг, имеющих в своей основе мошенничество. Среди них печально известные финансовые пирамиды (“МММ”, “Тибет” и др.), “каталожная” торговля (2, С. 24), двойная продажа квартир, аферы с дебетовыми и кредитными картами, прямой агрессивный маркетинг WebMoney, “Ридер дайджест”, “Покупки на дом” и таймшерных курортных компаний.

К начинаниям такого рода относятся и менее известные широкой общественности, но не менее коварные уличные и дорожные проделки (“обмен денег”, “денежные куклы”, “лохотрон”, “дорожные подставы”, “увод барсеток и дамских сумочек из автомобилей” и др.). Сюда же следует отнести такие экзотические новации как “нигерийские письма” (3, С. 6), письма о наследстве (4, С. 26), рассылки о лотерейных выигрышах, подогрев ставок на интернет-аукционах, интернет-рассылки: “Для тех, кто все еще живет от зарплаты до зарплаты!” (5), разнообразные рассылки для сетевых охотников, например, следующего содержания: “Если вы хотите заработать денег, без какого-либо вноса зайдите и зарегистрируйтесь по этой ссылке-<http://money.isajkin.de/register.php?partner=kot>” (6) и многие, многие другие, старые и новые мошеннические трюки, проделки, подставы и ловушки.

Для более полного понимания масштабов перечисленных выше явлений полезно отметить, что по данным экспертов спецслужб “ниге-

рийские письма” приносят ежегодный доход их распространителям в размере свыше 2 млрд. USD. При этом в сфере онлайн-мошенничества они стоят на втором месте после афер с подогревом ставок на интернет-аукционах (3, С. 6).

Все это было так ново для нашего потребителя, что ему пришлось заплатить большую цену за обучение культуре потребительского поведения методом проб и ошибок. Кстати сказать, к такому развитию событий оказались слабо подготовленными не только активисты и законодательство по защите прав потребителей, но и органы государственного управления, а также СМИ.

По-человечески, последних, греющих руки на рекламе многих из названных проделок, вполне можно рассматривать как соучастников грандиозного обмана. Например, имеющий хорошую репутацию еженедельник периодически публикует “полезную информацию” типа: “Как за один месяц ваши 150 долларов превратить в 5000 долларов, не выходя из дома. Добро пожаловать в мир богатых людей” (7, С. 51), кроссворды от “ИНТЕРНЕТ РЕШЕНИЯ”, являющиеся составной частью сомнительных маркетинговых акций и т.п.

Самое печальное состоит в том, что такого рода недобросовестное отношение к потребителю, видимо, является неотъемлемой чертой цивилизованного рынка, а потому требует более пристального внимания и изучения. В противном случае нашему потребителю придется заплатить еще дороже за жизнь в цивилизованном обществе.

Совсем не случайно, что основная масса всех этих масштабных схем и проделок пришла к нам из весьма уважаемых и благополучных стран с высоко технологичной и хорошо развитой рыночной экономикой. На их фоне традиционные у нас виды мошенничества такие, как гадание, наперсток, попрошайничество и яйцетрон выглядят невинными забавами (8).

В последние годы высокая инвестиционная привлекательность рынка недвижимости стала притягивать в эту сферу сомнительных инвесторов, недобросовестных застройщиков и просто мошенников. Все более широкое распространение получают продажа квартир в домах, под которые еще даже не выделены земельные участки, перенос сроков ввода возводимых объектов, двойная продажа квартир и другие схемы, с помощью которых, в обмен на пустые

обещания, у инвесторов изымаются вполне реальные огромные деньги (9, С. 11-13).

На грани законности и далеко за этой гранью работают многие, получившие широкое распространение, клубы, казино, игральные дома и залы игровых автоматов. Фактически эти вновь созданные структуры социально-культурного обслуживания взяли на себя всю ответственность по обеспечению ранее легально отсутствовавшей ночной жизни не только больших и малых городов, но и сельских населенных пунктов.

В ходе наших натурных обследований мы постоянно сталкиваемся с возмущением селян работой хорчевен и пивнушек (в старой терминологии), а в новой – баров и ночных кафе. Как правило, это возмущение слабо обосновано в правовом отношении, но оно громко заявляет о себе, провозглашая необходимость сохранения моральных устоев сельской жизни, желание видеть своих детей дома после полуночи и требуя тишины и спокойствия в ночное время.

Оценки объема средств, вовлеченных в игорный бизнес, довольно противоречивы. Так, согласно одной публикации в “АиФ”, ежегодный оборот российского игорного рынка превышает 1 млрд. долларов (10, С. 5). Всего три месяца спустя еженедельник публикует статью, в которой чистая прибыль от игрового бизнеса оценивается более чем в 6 млрд. долларов в год (11, С. 14). Конечно, фиксированные здесь расхождения в цифрах впечатляют. Но они скорее результат общего положения дел в данной сфере, чем журналистской увлеченности.

По данным одного из этих источников, с момента передачи Госкомспорту РФ права на лицензирование игорного бизнеса (2002 г.) выдано около 6 тыс. лицензий на организацию и проведение азартных игр. В игорном бизнесе работает примерно 3 тыс. компаний, которые располагают 350 тыс. игровых автоматов и 5 тыс. игровых столов (12, С. А3).

Между тем в стране отсутствует специальное законодательство, регламентирующее игровой бизнес. Проект закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и пари» с сентября 2005 г. обсуждался на уровне комитетов Думы и лишь в феврале 2006 г. внесен в Думу. Это значит, что работа над ним имеет довольно продолжительную перспективу. В соответствии с проектом закона получить лицензию смогут только те компании, которые располагают банковской

гарантией на 300 млн. руб. и собственными активами на 150 млн. руб. Стоимость самой лицензии возрастет с нынешних 3000 руб. до 30 млн. руб. (12, С. А3).

Возможно, для крупных сетевых компаний такие требования не слишком обременительны, но игровые залы площадью от 20 до 250 кв.м. в таких условиях просто обречены на вымирание. Как полагают разработчики проекта закона, указанные требования неизбежно повлекут за собой резкое сокращение числа операторов игрового рынка. Вместо нескольких тысяч их останется несколько десятков. По мнению разработчиков рассматриваемого проекта закона, это позволит повысить качество услуг и уровень контроля работы игорных заведений.

Природа всех видов мошенничества в сфере услуг связана с *получением выгоды без дополнительных затрат и минимальным риском*. Здесь все начинается и выглядит как легкая игра, связанная с небольшим отклонением от эквивалентных обменов и правил приличия. Потребителю (покупателю, заказчику) при первых контактах как бы всегда дается выбор продолжать или прекратить игру, но при этом возможности отступления очень быстро блокируются, а ситуация переходит в навязывание правил игры, диктуемых продавцом или тем, кто реализует соответствующую услугу.

Если идти по всему спектру услуг, то основные виды мошенничества можно сгруппировать следующим образом:

- В *торговле* оно связано главным образом с обвесом (подкрученные весы, облегченные гири, утяжеленная обертка), пересортицей, сетевым маркетингом, а также реализацией некачественных и контрафактных товаров. Кстати сказать, по этому пути идут не только продавцы, но и производители товаров, например, при упаковке дорогих конфет в тройную обертку, включающую в себя алюминиевую фольгу. Возможно это и легкий металл для производителей самолетов, но он весьма тяжел для потребителей хороших конфет.

- На *транспорте* – с завышением цен, продажей и перепродажей левых билетов, уходом от ответственности за нарушение расписания и ранее объявленного маршрута, с отработанными схемами подставных ДТП, в которых изначальное мошенничество довольно часто заканчивается шантажом, грабежом и разбоем. К тому же автомобильный и железнодорожный транспорт традиционно служил

и служит средой оперирования гадалок, дорожных кидал, картежников.

- В *сфере жилья* – при долевом строительстве и продаже квартир на первичном рынке, обмене и покупке квартир и домов на вторичном рынке, сдаче внаем и первичном ремонте вновь осваиваемых жилых помещений. По большому счету сюда следует отнести и все манипуляции с нормативами на потребление и тарифами на оплату услуг ЖКХ (в первую очередь водо- и теплообеспечения).

- В *бытовом обслуживании* – накручивание цен и тарифов на выполняемые работы, замена комплектующих и материалов на более дешевые и менее качественные (запасные части и детали, краски, обои, столярка, метизы, кожа и ее заменители, ткани). Эти схемы имеют наиболее широкое распространение при ремонте автомобилей, жилья, бытовой и электронной техники (обсчет заказчика, установка некачественных запасных частей, замена качественных деталей на детали, бывшие в употреблении).

- В *мобильной связи* – тарифные планы, позволяющие списывать остатки средств на счетах пользователей, двойная оплата (входящие-исходящие), округление использованного времени и тарифов на его оплату в сторону их завышения, продажа левых, не авторизуемых или устаревших карт оплаты, организация звонков и SMS сообщений в кооперации с постановщиками телевизионных шоу и массовых общественных акций.

- В *сфере финансовых услуг* – договора на банковские депозиты и кредиты, равно как и страховые полисы, которые очень часто упускают ответственность финансовых организаций и делают акцент на ответственности физических лиц. Эти особенности договорных отношений проявляют себя в первую очередь в форс-мажорных обстоятельствах, которые почти всегда инициируются самими финансовыми структурами. По данным Росстрахнадзора 20% возмещений по полисам ОСАГО – мошенничества (13, С. А3). При этом 98,5% страховых возмещений касаются ущерба, нанесенного автомобилям, и только 1,5% - ущерба жизни и здоровью граждан (13, С. А3).

- На *фондовых рынках* инсайдерская информация и сговор открывают возможность быстрого перехода от принятых норм спекуляции на котировках к реализации мошеннических афер и сделок. Понятно, что наши биржевые игроки по условию не могут

быть инициаторами реализации таких схем. Об их существовании они, скорее всего, узнали в детстве из переводной художественной литературы, видео- и кинопродукции Голливуда, а теперь у них открылась возможность самим принять участие в увлекательных играх “безумного мира”.

- В *интернете и электронных СМИ* широкое распространение имеют сайты брачных знакомств с целью выуживания денег у желающих познакомиться. Здесь пользуются популярностью рассылки о быстрых и легких схемах денежных выигрышей (примеры такого рода посланий на языке оригинала даны в приложении 2). Сюда следует отнести и рассылки уже упоминавшихся ранее “нигерийских писем” (приложение 2), сообщения о быстрых и хороших заработках (приложение 3), которые довольно часто связаны с сетевым маркетингом, а также об устройстве на работу в стране и за рубежом, оформления виз и т.п.

Как видно из текстов, приведенных в приложениях 1-3, мошенники, рассылающие свои письма из весьма уважаемых центров делового мира (Амстердама, Ливерпуля, Лондона), не сторонятся сентиментальных мотивов, художественного слова, молодежного сленга и даже обширных ссылок на святое писание. При этом основная цель таких рассылок шокировать получателя суммой и получить либо предоплату, либо реквизиты банковского счета реципиента, на который они обещают перевести деньги. В действительности они постараются провернуть обратную банковскую операцию по снятию денег с указанного счета.

Ошибочно полагать, что “нигерийские письма” представляют собой нечто далекое и экзотическое для нас - россиян. В печати уже прошли сообщения о рассылке таких писем и из нашей страны. Их авторы “спасают” капитал осужденного олигарха. Они распространяют в интернете свои намерения увести с помощью зарубежных обывателей полмиллиона долларов и подкрепляют их ссылками на дело “ЮКОСа”. При этом те, кто клюет на такую приманку, денег, естественно, не получают, а их счета моментально обнуляются (14, С. 64).

Справедливости ради следует отметить, что во всемирной паутине можно встретить и обратные примеры. Разработчики таких порталов и сайтов стремятся повысить осведомленность и культуру потребительского поведения, информируя читателя как по вопросам текущего

законодательства (<http://www.potrebitel.net>), так и о различных схемах мошенничества (<http://www.probuy.ru>).

- В сфере *социальных* услуг мошенничество имеет наибольшее распространение в туризме (особенно международном). Здесь все: от продажи путевок, проездных документов и медицинских страховок до гостиничных и непосредственно туристско-экскурсионных услуг – открывает большие возможности обмана и замены одних услуг другими. И это вполне естественно. Туристические услуги очень сложны и комплексны. Поэтому здесь всегда найдутся желающие сорвать легкие деньги.

Наиболее рискованными в этом плане являются таймшерные сделки, заключение которых проходит, как правило, под прессингом прямого и очень агрессивного маркетинга. Потребитель при этом вовлекается в договорные отношения, находящиеся под юрисдикцией третьих стран, а сами такие компании имеют по большей части регистрацию в офшорных зонах.

Например, россиянин или немец заключает сделку на Канарских островах (Испания) с компанией, зарегистрированной на острове Мен. Руководящий персонал испанского офиса такой компании рекрутируется из желающих погреться граждан холодного Альбиона, а брокеры, обновляемые практически каждый сезон, из стран, дающих потенциальных клиентов.

Все это делается для того, чтобы потребитель мог купить, но не мог продать свой таймшер за цену даже отдаленно приближающуюся к исходной. Разница в цене и представляет собой основной интерес организаторов таких сделок.

- В *образовательном, медицинском, культурном, санаторно-курортном и физкультурно-оздоровительном* обслуживании мошенничество как таковое фиксируется довольно сложно. Уклонение от исполнения обязанностей, высокие договорные платежи, навязывание поборов и “подарков” имеет широкое распространение в этих секторах услуг.

Вместе с тем квалификация таких действий как мошеннических – дело рискованное. Здесь скорее доминируют различные формы вымогательства и обмана. Реальность состоит в том, что всякое мошенничество предполагает обман, но далеко не всякий обман непременно предполагает последующее мошенничество.

- К этой сфере было бы правильно отнести и весь *игорный бизнес*. Ведь в игре на деньги, как в любом сложном психо-социальном явлении, присутствуют элементы азарта, болезненности, стремления к успеху и отдыху. И здесь для мошенничества всегда были огромные возможности, а в условиях распространения электронной техники и виртуальной реальности они становятся просто неограниченными.

Понятно, что необходимо укрепление законодательного регулирования таких гражданских отношений и деятельности обслуживающих их структур. Но уповать на эффективность запретов в рассматриваемой сфере наивно. Выход здесь связан с повышением финансовой культуры и развитием рынка денег.

Общенациональные лотереи, доступные брокерские конторы и фондовый рынок способны увести из этого сегмента значительную часть потребителей. Достаточно сказать, что все крупные российские лотереи продают 60-70 млн. билетов в год, а в Германии – 700 млн. (11, С. 14).

- Тревожным представляется положение дел, сложившееся в сфере *труда и трудовых отношений*. Сначала нишу между работником и работодателем оккупировали различного рода посреднические агентства, берущие деньги за оказание услуг по поиску работы в стране и за рубежом и “забывающие” оказывать оплаченную услугу.

Практически при этом реализуется та же схема, что и при найме квартир или покупке путевки в турфирме-однодневке. Подобная практика находит все более широкое распространение и среди работодателей.

В таких случаях ключевым словом при найме на работу служит “*стажировка*”. Наиболее одиозным примером здесь является прием на работу в качестве стажера без оплаты труда с последующим увольнением. Оно происходит как раз тогда, когда работник начинает говорить о необходимости оплаты своего труда. Это грубое нарушение трудового законодательства, но оно имеет место.

Все другие варианты мягче, но не безобиднее. Среди таких вариантов можно наблюдать: оплату труда стажера по минимальной ставке оплаты труда вчерашнего дня, оплату труда стажера по текущему минимуму без учета сложности труда и квалификации исполнителя и т.п.

В сельском хозяйстве в последние 15 лет сложилась практика оплаты труда натурой, тогда как в соответствии с законом натуральные выплаты могут покрывать только 20% заработной платы работников. И делать это можно лишь при условии их письменного согласия.

Указанная практика складывалась в условиях отсутствия оборотных средств и кризиса производства 1992-1999 гг. Но она закрепились и продолжается сегодня уже под лозунгами преимущества натуральных выплат над процедурой сворачивания производства и банкротства.

Многие услуги официально все еще провозглашаются как бесплатные для потребителя. В таких случаях весь денежный оборот идет по каналам теневой экономики, для которой характерен двойной учет движения наличных средств. Но и там, где платность уже утвердилась, дела обстоят не лучшим образом.

Хорошими примерами здесь могут служить идущие в обществе дискуссии вокруг концертного пения под “фанеру”, заведомо ложного гастрольного проката звезд с целью повышения сборов и др. Они идут много лет, а норм, регулирующих указанную концертную деятельность, все еще не выработано.

В общегражданских отношениях мошенничество нашло свою нишу и всячески укрепляет и расширяет ее. Предложение различных мыслимых и немыслимых услуг мошеннического характера стало нормой повседневной жизни. Оно постепенно сместилось с транспорта на городские и сельские улицы, а затем подобралось и непосредственно к самому жилищу (квартире и дому).

Среди таких “услуг” широкое распространение имеют следующие занятия:

- Реализация различных контрафактных и левых товаров и продуктов питания по бросовым ценам;
- Обмен, заем и взятие денег на хранение с процентами;
- Предложение социальных услуг и социальной помощи, которые заведомо никто и не собирался оказывать;
- Просьба дать возможность позвонить со стационарного телефона или попить воды;
- Просьба позвонить с мобильного телефона с целью его увода;
- Гадание и предсказания, избавление от порчи и сглаза;
- Приветы и передачи от родных и близких;
- Почтовые рассылки о сомнительных маркетинговых акциях.

Как правило, общая цель перечисленных действий - проникнуть в дом или карман клиента с надеждой на последующее овладение его имуществом или денежными средствами. Обычно подобные действия носят групповой характер. Они получают огласку и становятся наказуемыми по мере распространения и перехода в более тяжкие категории преступлений, такие как грабеж, разбой.

Конечно, здесь можно много говорить о действиях (бездействии) органов внутренних дел и местного самоуправления. В действительности все происходящее – это, скорее всего, неизбежная плата за открытость и свободную жизнь. Ее придется заплатить практически каждому из нас, пока мы научимся жить в мире, где волки так же свободны, как и овцы. Такова печальная реальность демократических свобод и рыночных отношений.

Наивно полагать, что в других странах, с укоренившимися демократическими традициями, все не так. Именно там все это произрастает и культивируется. Другое дело, что давно сложившаяся система социальной стратификации и расселения по доходам позволяют более эффективно контролировать и вуалировать пороки, воспроизводящие себя во времени и пространстве.

Когда англичане говорят: “Мой дом – моя крепость”, - это не просто крылатая фраза. Заборы и далеко не всегда символические орудия украшают в этой стране быт тех, кто может себе это позволить. Сходные черты организации жилья и быта в нашей стране можно наблюдать и у тех, кого сегодня принято называть “новыми русскими”.

Надо сказать, что в новых условиях и само государство проявляет склонность к действиям, связанным, если не с мошенничеством, то с обманом граждан, пользующихся его услугами. Здесь вряд ли нужно упоминать об обесценившихся банковских вкладах и страховых платежах населения, пропавших в различных фондах приватизационных чеках, или о практике несвоевременной выплаты пенсий и заработной платы в условиях галопирующей инфляции 1992-1999 гг.

Более свежим примером может служить постановление Правительства РФ за № 522, которым в привязке к минимальному размеру оплаты труда (МРОТ) с 1.09.2005 г. была проиндексирована ставка первого разряда единой тарифной сетки (ЕТС). В соответствии с законом, с указанного числа МРОТ был увеличен с 720 до 800 руб. По итогам индексации, выполненной согласно упомянутому постанов-

лению правительства, минимальный размер оплаты труда по ставке первого разряда оказался равен 799 руб. 20 коп. (15, С. А1 и А4). Иными словами, правительство ежемесячно не доплачивает 15 млн. бюджетников, сидящих на ставках 1-18-го разрядов, по первому разряду 80 коп., а по 18-му – 3 руб. 60 коп. По оценке «Ведомостей», это составляет минимум 144 млн. руб. в год (15, С. А1 и А4).

Другой пример из корпоративной политики. При реализации национального проекта “Развитие АПК” Россельхозбанк, через который идут основные финансовые потоки, направленные на поддержку проекта, установил ставку стоимости предоставляемых кредитов в 16% годовых.

“Мы выделили существенные средства на пополнение активов Россельхозбанка, но в ряде случаев его ставки даже несколько выше, чем у других банков, которые не имеют бюджетной подпитки,- отметил в этой связи Д.Медведев, добавив: - Ситуация по этому вопросу должна быть оперативно скорректирована” (16, С. 2). И она действительно была скорректирована в тот же день. Россельхозбанк снизил на 2% ставку по кредитам - с 16 до 14%.

Наконец, последний пример наиболее близкий к предмету нашего рассмотрения. Он связан с ростом тарифов на услуги ЖКХ. В конце декабря 2005 г. Государственная Дума принимает закон, сдерживающий рост тарифов в ЖКХ. Приказ Федеральной службы по тарифам, определивший индексы повышения для каждого региона в отдельности, был опубликован в “Российской газете” 31 декабря 2005 г.

Между тем уже с 1 января в большинстве регионов вступили в силу местные нормативные акты, которые “узаконили” рост намного больше, чем разрешило федеральное правительство. В результате в январе-апреле 2006 г. жители многих городов вновь и вновь стали выходить на улицы, протестуя против резкого повышения квартплаты (17), а суды и прокуроры стали рассматривать дела и вносить протесты на незаконность повышения тарифов в Воронеже, Златоусте, Челябинске и многих других местах (18).

Как видно из приведенных примеров, такого рода “ошибки” отнюдь не носят единичный характер. Напротив, с учетом деятельности региональных властей и органов местного самоуправления подобные явления скорее норма, чем исключение из нашей повседневной жизни. Этому вопросу и будет уделено более полное внимание в следующей главе.

Примечания

1. Уголовный кодекс РФ. – М.: Ось-89, 2005.
2. Корнеева Г. Обман с доставкой // Аргументы и факты, март 2004 г., № 10 (1219).
3. Захаров Д. Британская полиция ответила на «нигерийские письма» // Коммерсант, 12.07.2004 г., № 124/П (2963).
4. Наследство за 58 евро // Аргументы и факты, август 2004 г., № 33 (1242).
5. Сетевая рассылка адресатом: jlhfu@kotnet.org.
6. Сетевой охотник. Электронная почта: andreano_2005@pochta.ru.
7. “Аргументы и факты”, декабрь 2005 г., № 49 (1310).
8. Мошенничество в России или страна дураков. Сетевой адрес: <http://rednait.chat.ru>.
9. Коробов А.Е. Новостройки: кто в ответе? // Услуги и цены, октябрь 2004 г., № 23 (163).
10. Александров Г. Развлечение или лохотрон? // Аргументы и факты, октябрь 2004 г., № 41 (1250).
11. Булдаков В., Гранцев Д. Одурение // Аргументы и факты, январь 2005 г., № 1-2 (1262-1263).
12. Шарипова А., Романова Т. Дружите с банками // Ведомости, 6.02. 2006 г., № 19 (1546).
13. “Ведомости”, 8.12.2005 г., № 231 (1512).
14. “Аргументы и факты”, март 2006 г., № 11 (1324).
15. От редакции: Дело о 80 копейках // Ведомости, 20.09.2005 г., № 175 (1456).
16. Савин Ю. Ставка по кредиту завышена // Сельская жизнь, 21.03.2006 г., № 21 (23141).
17. Сетевой адрес: <http://www.rg.ru/2006/03/07/kvartplata.html>.
18. Сетевые адреса: <http://www.rg.ru/tema/reg-ural/ekonomika/index.html>, <http://www.rg.ru/tema/reg-chnozemie/gor-Voronezh/ekonomika/gkh/platezi/index.html>, <http://www.fstrf.ru>.

ГЛАВА 9.

УСЛУГИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В условиях распространения и укрепления личных свобод и частной собственности на недвижимость, землю и средства производства кардинально изменяются отношения органов власти и населения в обществе. Наиболее полное отражение эти изменения нашли в Гражданском кодексе РФ (ГК РФ), а также в регулярных высказываниях президента страны о необходимости оказания органами власти качественных услуг населению. Эти высказывания рано или поздно должны материализоваться в административной реформе и предусмотренном ею внедрении стандартов государственных услуг, о которых ранее упоминалось в главе 7.

Договорной характер гражданских отношений, равенство их участников, осуществляющих свои права “своей волей и в своем интересе” (1, С. 21), - все это делает граждан партнерами в равноправных отношениях с органами власти всех уровней. Понятно, что власть, привыкшая иметь дело с просителями, в одночасье не может изменить свою природу и перейти от правил работы с людьми, имеющими в своей основе доминирование, контроль и патронаж, к правилам, имеющим в своей основе характер оказания договорных услуг.

Поэтому произвол и самоуправство, сопровождаемые вымогательством и безнаказанностью, продолжают оставаться важнейшими инструментами управления. За примерами здесь далеко ходить не приходится. Автор этих строк в качестве академического исследователя от имени своего института обратился с официальным письмом к главе администрации Дмитровского района Московской области.

При подготовке письма мы исходили из ГК РФ (1, Ст. 16 и Глава 38), а также ФЗ “О науке и государственной научно-технической политике” (от 23 августа 1996 года N 127-ФЗ), в соответствии с которыми органы государственной власти РФ обеспечивают ученым “свободу досту-

па к научной и научно – технической информации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации в отношении государственной, служебной или коммерческой тайны” (2, Ст. 3, пункт 2). У главы районной администрации было свое мнение по данному вопросу.

Исходя из позиции, хорошо сформулированной вице-президентом РАН, академиком Г.А.Месяцем: “Нельзя чиновникам позволять топтать науку и ученых” (3, С. 5), - мною было направлено письмо в Прокуратуру Московской области. Ответ на это письмо через прокурора г. Дмитрова пришел опять же от главы местной администрации.

Прочитав этот ответ, лучше понимаешь, почему Европейский суд по правам человека завален исками граждан нашей страны. С молчаливого согласия прокуратуры, глава администрации считает, что наши отношения не регулируются законодательно, и он может принимать решения в соответствии со своим настроением и занятостью.

Между тем с момента регистрации нашего письма в администрации района отношения между ней и институтом регулируются ГК РФ (Ст. 770 и Ст. 16). Одна из этих статей регулирует отношения, возникающие при выполнении научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (1, С. 332-335). Другая – говорит о возмещении убытков, причиненных государственными органами и органами местного самоуправления гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) (1, С. 28).

К сожалению, в районной администрации не знают или не хотят работать в соответствии с законом. Как видно из ответа ее главы, с которым (переслав его без комментариев) прокурор города выразила свое согласие, наши отношения могут развиваться только в свободное от работы время.

Из приведенного примера вряд ли правильно делать далеко идущие выводы и обобщения. В противном случае мне, например, было бы просто нечего делать в сфере исследований и разработок. За многие годы работы в этой сфере с таким персонажем, как упомянутый глава, я встретился впервые. На местах десятки людей в органах власти и местного самоуправления оказывали и оказывают мне и моим коллегам содействие в выполнении работ. За что всем им, пользуясь случаем, хочу сказать большое человеческое спасибо.

Еще один пример из нашей жизни. До 2003 г. приглашение и регистрация родственников, друзей, коллег, живущих за рубежом, стоили несколько десятков рублей. Сегодня, под благовидным предлогом усиления контроля и борьбы с терроризмом, такого рода услуга для приглашающей стороны обойдется минимум в 3000 руб. (приглашение, экспресс-почта и регистрация).

При этом оформление приглашения и регистрация сопряжены с огромной потерей времени (около одного месяца) и сил. Любопытно, что в интернете (на сервере "RUSSIAN VISA ONLINE" по сетевому адресу: <http://www.visatorussia.com>) любой желающий иностранец может самостоятельно без всякого участия партнера с российской стороны получить приглашение в течение трех дней, заплатив за это \$30 US.

Фактически все эти контакты (в том числе огромная часть культурных и научных связей) отданы под контроль *ДЭЗов, паспортных столов и ОВИРов*. На первом шаге в ДЭЗах требуется получение выписки из лицевого счета и квитанции на оплату услуг по проживанию регистрируемого. На втором – в паспортных столах согласие на регистрацию выдается только в случае личного присутствия всех прописанных в квартире взрослых членов семьи, наличия их подписей, выписки из лицевого счета и квитанции оплаты.

Наконец, на третьем этапе наступает очередь собственно ОВИРов. Они требуют оформления регистрации в трехдневный срок, но сами выполняют ее в период до десяти дней (при нормативном сроке в пять дней). Более полно этот вопрос уже проанализирован нами в одной из публикаций (4).

Совершенно ясно, что традиционное оказание органами управления *услуг обществу в целом* все более полно и последовательно разделяется на две, далеко не равные для различных уровней власти, составляющие. Одна из них продолжает оставаться услугами общего характера (оборона, международные отношения, наука, законодательная и нормотворческая деятельность), в то время как другая их часть оказывается все более тесно связанной с личным потреблением граждан (государственная регистрация, паспортно-визовый режим, защита прав потребителей, личная безопасность).

Поддержка органами власти многообразных договорных отношений юридических и физических лиц становится в новых условиях одной из

основных обязанностей. К примеру, в стране насчитывается 50 млн. домохозяйств, более 20 млн. дач и огородов, около 8 млн. держателей земельных паев – вся эта собственность должна пройти государственную регистрацию и исправно продаваться, покупаться, закладываться и передаваться по наследству.

Сегодня государственная регистрация – это огромный сектор специализированных услуг, в который вовлечены миллионы потребителей и исполнителей. Закон дает всем гражданам право одноразового бесплатного оформления права собственности. Однако, как хорошо известно, для его реализации нужно собрать пакет документов, которые можно получить лишь в коммерческих организациях (БТИ, землеустроительные бюро и др.). В таких структурах цены на землеустроительный комплекс работ, например, в Щелковском районе Московской области, составляют в среднем 10 тыс. руб. (5, С. 4), а в среднем по стране, по нашим данным, около 6 тыс. руб.

Ежеминутно миллионы людей вступают в договорные отношения с производителями на предмет оказания описанных ранее многообразных материальных и социальных услуг. И органы власти призваны обеспечивать эквивалентность происходящих при этом обменов, качество и безопасность оказываемых услуг.

Когда в торговых и развлекательных комплексах рушатся перекрытия, в детских садах и школах травятся дети, а на дороги выходят технически не подготовленные транспортные средства и управляющие ими водители, то во всех этих случаях (даже при наличии конкретных виновников) имеется своя доля ответственности органов власти. Их прямая, а часто и основная обязанность, осуществлять надзор над всеми видами деятельности по производству продукции и оказанию услуг населению. Как правило, за всеми этими случаями, по результатам расследований, стоят недосмотры и упущения, а по фактам повседневной жизни маленькие поборы и большие взятки лиц, уполномоченных государством осуществлять надзор и контроль.

За девять месяцев 2005 г. в Государственную инспекцию труда г. Москвы с жалобами на работодателей обратилось более 6 тыс. человек. В таких случаях, по обращениям работников, госинспектора труда осуществляют целевую проверку организации, по результатам кото-

рой выдаются обязательные для исполнения предписания. В указанный период таких предписаний было выдано более 13 тыс. (6, С. А7).

Вся эта работа имеет далеко не общий характер. Она конкретна для каждого работника, получившего свои кровные или компенсацию за нарушение трудовых отношений. И эта конкретность проявляется в его последующем поведении на потребительском рынке и в структуре личного потребления.

С учетом сказанного, защита прав граждан, в том числе и потребителей в сфере услуг, становится все более настоятельной и актуальной задачей органов власти всех уровней управления. В наблюдаемый период действующее в этой сфере законодательство (закон РФ “О защите прав потребителей” от 7 февраля 1992 г., № 2300-1) постоянно отставало от жизни.

Поэтому оно дополнялось как на законодательном уровне (в 1993, 1996, 1999, 2001, 2004 г.), так и на уровнях исполнительной власти и судебных решений (7). Более полно этот вопрос рассмотрен в следующей 10-й главе.

Важным шагом в повышении роли государственных органов в этом нужном деле следует считать создание Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (8). Здесь, правда, трудно понять, как создание данной службы согласовалось с действовавшим на тот момент законом “О защите прав потребителей”.

В этом законе (глава IV, статья 40) “Полномочия федерального антимонопольного органа” было прямо сказано: “1. Федеральный антимонопольный орган (его территориальные органы) осуществляет государственный контроль за соблюдением законов и иных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей” (7).

В то же время в пункте 5 положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека записано: “5. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека осуществляет следующие полномочия: ... 5.1.2. государственный контроль за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей” (8).

Сопоставление двух приведенных выше норм показывает, что они идентичны. Проблема состоит в том, что вновь созданная

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека находится в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации (пункт 2 Положения ...) и не является Федеральным антимонопольным органом. Говоря проще, на первых шагах она была учреждена в нарушение действующего законодательства.

Одновременно из вновь принятого положения “О Федеральной антимонопольной службе” (9) исчез предписываемый ей действующим законодательством “контроль за соблюдением законов и иных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей”. И остался контроль и надзор за действиями и, “результатом которых может являться ущемление интересов потребителей товара” (пункт 5.3.1.2 цитируемого Положения). Видимо, структурам, наблюдающим за соблюдением законности в данной сфере, стоило дать правовую оценку приведенных выше решений исполнительных органов власти. Но на такой шаг никто не решился. Между тем последствия, возникающие на основе принятия таких решений, затрагивают интересы широких масс населения. Они-то и заставляют людей отстаивать свои гражданские права.

Вряд ли отраслевой орган может эффективно заниматься межотраслевой, тем более антимонопольной проблематикой. В сфере услуг защита прав потребителей тесно связана с деятельностью естественных и локальных монополий (чего стоят одни ДЭЗы, ЖЭКи, РАО “ЕЭС России”, водоканалы, теплосети и др.). Поэтому она может эффективно осуществляться главным образом на путях создания конкурентной среды, что предполагает борьбу с монополизмом. В 1992 г. законодатель в этом случае принял вполне обоснованное решение. В 2004 г. корректировка принимаемых решений была осуществлена путем создания единого тарифного органа - Федеральной службы по тарифам (10).

И уже совсем трудно понять, кто в сложившейся ситуации будет защищать права потребителей медицинских услуг и учреждений здравоохранения, постоянно вызывающих огромную массу нареканий населения. Хорошо известно, что внутриведомственный контроль не эффективен. Подобного рода организационные схемы уже давно отвергнуты теорией и практикой управления. Все наши попытки оказать влияние на происходящие перемены, видимо, только

стимулировали приведение закона в соответствие с новым положением дел в сфере управления (фрагменты переписки по данному вопросу приведены в приложениях 4-5).

Анализ полученных ответов показывает, что чиновники всех уровней как огня боятся публичности и письменных контактов с гражданами. Для их деятельности характерны ссылки на указания вышестоящих органов и принимаемые ими решения, как на конечную инстанцию, демонстрация занятости и ответственного отношения к делу, а также идентификация каждого обращающегося к ним в качестве просителя.

Совсем не случайно, что аппарат управления всех уровней власти всеми силами сопротивляется и будет сопротивляться любым попыткам преобразования его функций и стиля работы в открытые организационные структуры, деятельность которых направлена на обслуживание физических и юридических лиц. Жесткая (псевдовоеенная) вертикаль чиноподчинения и чинопоклонения, равно как и закрытый кабинетный характер работы по реализации властных функций, аппарату ближе, понятнее и привычнее любых форм открытости и публичности.

Многие чиновники просто не могут смотреть вниз и по сторонам. Они воспринимают только сигналы, идущие сверху, а вниз и по сторонам все сбрасывается не глядя или просто игнорируется. Эти особенности аппаратной работы вызывают все большее недовольство многих людей. В этих условиях поиск справедливости в судебных органах является вполне адекватной реакцией.

По инициативе исполнительной власти закон “О защите прав потребителей” в конце 2004 г. был приведен в соответствие со вновь сложившейся управленческой реальностью (11). В новой редакции закона цитировавшаяся выше статья приобрела следующий вид:

“Статья 40. Государственный контроль и надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей

1. Государственный контроль и надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей (далее - государственный контроль и надзор в области защиты прав потребителей), осуществляются уполномоченным федеральным

органом исполнительной власти по контролю (надзору) в области защиты прав потребителей (его территориальными органами), а также иными федеральными органами исполнительной власти (их территориальными органами), осуществляющими функции по контролю и надзору в области защиты прав потребителей и безопасности товаров (работ, услуг), в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации” (12).

Как видно из приведенного текста, в новой редакции из закона исчезли все ссылки на контроль защиты прав потребителей со стороны антимонопольного органа. Вместе с тем из текста рассматриваемой статьи видно, что законодатель ушел от использования в норме закона полного официального названия федерального органа, осуществляющего надзор и контроль в области защиты прав потребителей.

Следует отметить, что он сделал это совершенно правильно. В противном случае ему нужно было дать в преамбуле закона определение очень хорошо звучащему, но не имеющему пока еще содержания не только в правовом поле, а и в науке термину “благополучие человека”.

Одновременно в этой статье появилось указание на иные (кроме Роспотребнадзора) федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по контролю и надзору в области защиты прав потребителей и безопасности товаров (работ, услуг). Уместно напомнить, что дублирование функций в системах управления практически всегда ведет к эффекту “беспризорного дитя у семи нянек”. Таким путем вряд ли можно решить рассматриваемую проблему.

Важным индикатором текущей деятельности в 2004-2005 гг. и перспектив работы Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека может служить *абсолютное* отсутствие каких-либо следов ее участия в обсуждении вопросов и принятия решений по упоминавшемуся ранее 122 федеральному закону (приложение 6). Между тем предметом всех дискуссий, связанных с его реализацией, были разнообразные формы нарушения и ущемления прав потребителей – получателей социальных льгот.

Указанное обстоятельство весьма тревожное. Оно заставляет беспокоиться о положении дел в важном для каждого человека

(потребителя) секторе деятельности органов государственного управления. Как видно из приложения 6, в 2004 г. реформированный Роспотребнадзор основное внимание уделял санитарно-гигиенической и медико-биологической проблематике. Она одна и фиксируется в приведенной подборке его действий.

Это и не удивительно: его возглавили и в него пришли люди, которые всю жизнь занимались этим делом. Поэтому деятельность по благополучию человека, включающая в себя публичные обещания съесть умершую от птичьего гриппа, но сваренную курицу или выпить загрязненной амурской воды, оказалась для них ближе и понятнее такого странного занятия как защита прав потребителей.

В стране есть главный санитарный врач, это регулярно подтверждают и титры на экранах ТВ. Есть аппарат его обслуживания. Они делают нужное и важное дело. И тот факт, что зонтиком для всех этих занятий служит Роспотребнадзор похоже пока еще мало кого беспокоит в коридорах федеральной исполнительной власти.

Однако на местах, судя по всему, положение дел видят в другом свете. Разве можно иначе оценить следующее соображение, содержащееся в письме Г.Онищенко на места: "...считаем необходимым рекомендовать главам муниципальных образований обратить внимание на необходимость сохранения отделов защиты прав потребителей в органах местного самоуправления" (приложение 7).

Судя по этой рекомендации, на местах, как было принято говорить несколько раньше, "процесс пошел". При этом, видимо, действуя по образцу, местное руководство стремятся возложить на санитарных врачей дополнительные обязанности.

С момента создания Роспотребнадзору потребовалось более чем полгода для подготовки и рассылки на места уже упомянутого информационного письма "О взаимодействии органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных объединений потребителей в деле защиты прав потребителей" от 28.01.2005 г. (приложение 7). Несколько меньше времени ушло на заключение соглашения о сотрудничестве с Союзом потребителей Российской Федерации (от 26.09.2005 г.). И почти год на организацию рабочей встречи руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия

человека с Генеральным директором Национального фонда защиты потребителей (от 22.12.2005 г.).

Подборка информационных материалов, которые собраны в приложении 8, свидетельствует в пользу того, что в 2005 г. Роспотребнадзор начал уделять внимание и непосредственно вопросам защиты прав потребителей. Обнадеживают следующие шаги: письмо «О правовых основаниях защиты прав потребителей в сфере долевого строительства жилья» (от 01.08.2005 г.), решения о проведении семинаров по вопросам защиты прав потребителей (от 19.09.2005 г. и 19.07.2005 г.) и об открытии “Горячей линии” по актуальным вопросам защиты прав потребителей (от 05.10.2005 г.), и др.

В качестве положительного примера работы Роспотребнадзора в приложении 9 приведена весьма полезная информация для потребителя, подготовленная в недрах ведомства. Это перспективное, но еще не получившее должного развития направление работы.

С позиций места и роли государства в защите прав потребителей довольно спорным представляется и набирающее силу введение оплаты социальных услуг для граждан с доходом выше прожиточного минимума. Теперь они должны будут получать социальные услуги за полную или частичную оплату.

Закон “Об основах социального обслуживания в РФ” был принят еще в 1995 г. (13). В соответствии со Ст. 15 этого закона устанавливалась плата за социальное обслуживание, а в соответствии со Ст. 16 предусматривались основания для бесплатного социального обслуживания в государственной системе социальных служб. До принятия 122-го закона местные органы власти уходили от исполнения положений, связанных с платностью социальных услуг.

В соответствии со 122-ым законом (14), во-первых, установление порядка оказания платных услуг было передано с федерального уровня субъектам федерации (13, Ст. 15, пункт 3). Во-вторых, утратил силу пункт 3 Ст. 16 закона “Об основах социального обслуживания в РФ” (13), который ранее позволял субъектам федерации устанавливать дополнительные основания для бесплатного социального обслуживания. В-третьих, с 1.01.2006 г. органы социальной опеки были переподчинены непосредственно региональным властям.

В результате в Московской области, например, где услугами государственных учреждений социального обслуживания пользуется более 100 тыс. человек, от платы за социальные услуги были освобождены пенсионеры и инвалиды, доход которых не превышает 150% величины прожиточного минимума (15, С. 1). Такое решение позволяет на какое-то время снизить возникающее в этой сфере социальное напряжение. Но оно не может снять тех проблем, которые порождает политика безоглядного сбрасывания с расходной части федерального бюджета всей социальной сферы.

В результате, по данным печати, в январе 2005 г. митинги против монетизации льгот собрали 240 тыс., митинги против реформы ЖКХ в марте 2006 г. - 100 тыс. протестующих (16, С.10), а число рассмотренных обращений граждан к президенту страны выросло с 704 тыс. в 2004 г. до 859 тыс. в 2005 г. (17, С. А1). Видимо, все эти события и стимулировали внесение президентом в Госдуму (30.01.2006 г.) законопроекта "О порядке рассмотрения обращений граждан РФ".

Примечания

1. Гражданский кодекс РФ. – М.: ИНФРА-М НОРМА, 1996.
2. ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике" (от 23 августа 1996 года N 127-ФЗ). Сетевой адрес: <http://www.gpntb.ru/win/ruszak/ip/zakon.html>
3. Месяц Г. Берегите интеллект // Гудок, 12.10.2005 г., № 189 (23456).
4. О'Брайн Д.Дж., Пациорковский В.В. Ценностная роль науки в развитии российско-американских отношений. //Российско-американские отношения в условиях глобализации. -М.: РОО "Содействие сотрудничеству Института им. Дж.Кеннана", 2005, С. 97-103.
5. Кофанова Т. Проблемы земельные – работа отличная //Щелковчанка, 1-30.09.2005 г., № 10 (27).
6. В столице стали чаще жаловаться на работодателей //Ведомости, 20.12.2005 г., № 239 (1520).
7. Защита прав потребителей. Сетевой адрес: <http://uozp.akcentplus.ru/>
8. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322. Сетевой адрес:<http://www.gsen.ru/ses/struct/index.html>
9. Положение о Федеральной антимонопольной службе. Утверждено постановлением правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331. Сетевой адрес:<http://www.government.gov.ru/institutions/ministries/>

10. Федеральная служба по тарифам. Сетевой адрес:
<http://www.fstrf.ru/about/law>
11. ФЗ “О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» и о признании утратившим силу пункта 28 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей»” от 21.12.2004 г. Сетевой адрес:
http://www.potrebitel.net/zakon_zpp/zakon.shtml
12. ФЗ “О защите прав потребителей”. Сетевой адрес:
http://www.potrebitel.net/zakon_zpp/zakon4.shtml
13. ФЗ “Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации” от 10.12.1995 г. № 195-ФЗ. Сетевой адрес:
<http://www.gmf.ru/manage/printdoc?tid=&nd=9014865&prevDoc=959003511>
14. ФЗ “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 ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТА-ВИТЕЛЬНЫХ) И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» И «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»” от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ. Сетевой адрес:<http://www.akdi.ru/gd/proekt/095084GD.SHTM>
15. Эдемская В. О социальном обслуживании //Щелковские Вести, март 2006 г., № 2.
16. “Аргументы и факты”, март 2006 г., № 12 (1325).
17. От редакции. Жалобный закон // Ведомости, 10.03.2006 г., № 41 (1568).

ГЛАВА 10.

СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Согласно ГК РФ (1, Ст. 11, С. 26) и ФЗ “О защите прав потребителей” (2), судебная власть является конечной инстанцией, решающей споры, возникающие между производителями и потребителями услуг. “Защита прав потребителей осуществляется судом”, - так сформулирован пункт 1, Ст. 17 указанного закона (2). Одновременно пункт 3 этой статьи говорит о том, что потребители по искам, связанным с нарушением их прав, а также иски, предъявляемые в интересах потребителя, освобождаются от уплаты государственной пошлины в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах (2).

Одна из слабых черт законодательного процесса в нашей стране состоит в том, что выходящие в жизнь законы довольно часто далеки и плохо подготовлены к правоприменительной практике. Принятый в 1992 г. ФЗ “О защите прав потребителей” не нарушал сложившуюся традицию. Поэтому вряд ли будет большим преувеличением сказать, что в последние годы именно суды *приняли на себя всю тяжесть работы, связанной с приведением отдельных положений этого законодательного акта в рабочее состояние и поддержанием действенности защиты прав потребителей.*

Решающую роль в организации этой работы имело постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 сентября 1994 года N 7 “О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей” (3). Именно оно, обобщив судебную практику по делам о защите прав потребителей, задавало многолетний вектор постоянных дополнений и новых редакций этого закона. Достаточно сказать, что в рассматриваемый период дополнения и изменения в сам закон вносились с завидной регулярностью: 2 июня 1993 г., 9 января 1996 г., 17 декабря 1999 г., 30 декабря 2001 г., 22 августа, 2 ноября, 21 декабря 2004 г. (2).

Необходимость принятия специального законодательного акта, направленного на защиту интересов практически всего населения,

вызывалась тем, что все действовавшее ранее законодательство основывалось на приоритете интересов изготовителя и продавца, являвшихся государственными организациями, а немногочисленные законодательные нормы, которые имелись в области охраны интересов потребителя, были заблокированы ведомственными нормативными актами и практически не действовали (4).

К моменту принятия в нашей стране рассматриваемого закона близкие по своей направленности законы уже действовали во многих странах. Еще в 1962 г. президент Джон Ф. Кеннеди обратился к Конгрессу США с речью о проблемах потребителей. Ее основу составлял проект закона о правах потребителей (Билль о Правах Потребителя), который включал в себя: *право на выбор, право на безопасность, право на получение информации и право на высказывание своего мнения*. Несколько позже в 1985 г. ООН, опираясь на уже сложившуюся в различных странах практику, приняла “Руководство по защите прав потребителей” (5) в качестве основы для разработки правительствами стран - членов этой организации политики и законодательства в данной области и установила Всемирный день защиты прав потребителей, который ежегодно отмечается 15 марта.

Всемирная организация союзов потребителей (CI) признает 8 основных прав потребителей:

- Право на удовлетворение основных нужд (на основные базовые товары и услуги, обеспечивающие выживание).
- Право на безопасность (право быть защищенным от продуктов, производственных процессов и услуг, опасных для здоровья и жизни).
- Право на информацию (право на защиту в случае мошеннически ложных или вводящих в заблуждение информации, рекламы, надписей на товарах либо иной практики и на обобщение фактов, необходимых для совершенствования обоснованного выбора).
- Право на выбор (право возможности доступа к разным товарам и услугам по конкурентоспособным ценам).
- Право на выражение интересов потребителей (право быть выслушанным: отстаивать свои интересы, побуждать правительственные и другие организации, осуществляющие государственную политику, принимать предложения потребителей к рассмотрению при формировании и осуществлении экономических и иных аспектов этой политики).

- Право на возмещение (на удовлетворение основных претензий и возможность пользоваться правовой помощью для их удовлетворения).
- Право на потребительское просвещение (право приобретать знания и навыки, позволяющие потребителю постоянно, в течение всей жизни повышать грамотность по части отстаивания своих потребительских прав, а также воздействия на сферы производства и реализации товаров и услуг).
- Право на здоровую окружающую среду (6).

Расширение гражданских свобод в нашей стране и переход к рыночным отношениям в экономике, естественно, требовали расширения прав потребителей и закрепления мер, обеспечивающих реальное их осуществление на законодательном уровне. Приведенный выше перечень прав потребителей и был основным ориентиром при разработке проекта закона “О защите прав потребителей”.

С 1992 г. расхождение принятого закона “О защите прав потребителей”, скроенного по мировым образцам и сложившейся практики, фиксировались с его первой статьи. Во-первых, он был принят задолго до ввода в действие нового ГК РФ в условиях, когда в ущерб личному праву общественная целесообразность все еще доминировала в гражданских отношениях. Во-вторых, все отношения в сфере защиты прав потребителей на момент принятия рассматриваемого закона регулировались ведомственными нормативными актами, которые ограничивали права потребителей и уводили производителей от публичной ответственности за нарушение условий и качества выполняемых работ (услуг).

Поэтому постановлением Правительства РФ от 28 мая 1992 г. № 359 федеральным министерствам и ведомствам было предложено до 1 августа 1992 г. отменить ведомственные нормативные акты, регулирующие отношения в области прав потребителей, а само Правительство занялось подготовкой новых Правил оказания услуг, краткий перечень которых и был приведен в главе 7. В свою очередь, судебная практика пошла по пути выделения видов услуг, подлежащих действию вновь принятого законодательства.

Рядом разъяснений Пленума Верховного Суда РФ “О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей” (от 29 сентября 1994 г. № 7, от 17 января 1997 г. № 2 и от 21 ноября 2000 г.

№ 32), законодательство о защите прав потребителей было распространено на отношения, могущие возникнуть из договоров:

- Розничной купли - продажи.
- Аренды, включая прокат.
- Найма жилого помещения, в том числе социального найма, в части выполнения работ, оказания услуг по обеспечению надлежащей эксплуатации жилого дома, в котором находится данное жилое помещение, по представлению или обеспечению представления нанимателю необходимых коммунальных услуг, проведению текущего ремонта общего имущества многоквартирного дома и устройств для оказания коммунальных услуг.
- Подряда (бытового, строительного, подряда на выполнение проектных и изыскательных работ, на техническое обслуживание приватизированного, а также другого жилого помещения, находящегося в собственности граждан).
- Перевозки граждан, их багажа и грузов.
- Комиссии.
- Хранения.
- Оказания финансовых услуг, направленных на удовлетворение личных, семейных, домашних и иных нужд потребителя - гражданина, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, в том числе предоставление кредитов, открытие и ведение счетов клиентов - граждан, осуществление расчетов по их поручению, услуги по приему от граждан и хранению ценных бумаг и других ценностей.
- Оказания гражданам консультационных услуг.
- Других договоров, направленных на удовлетворение личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности (7).

Таким образом, решениями высшей судебной инстанции рассматриваемый закон был распространен практически на всю традиционно существовавшую в стране сферу услуг населению. Это, безусловно, способствовало повышению защищенности граждан в контактах с производителями услуг.

Исходя из тенденций развития сферы услуг и изменяющихся потребностей судебной практики, приведенный выше перечень услуг постоянно конкретизировался и дополнялся. Например, в наблюдаемый период нашла распространение практика строительства жилья за счет привлечения средств населения. Оформляются эти отношения

договорами об инвестировании, где сторонами являются организации, уполномоченные органами власти субъектов РФ или органами местного самоуправления, и граждане. В связи с этим в практике возник вопрос о применимости к отношениям, вытекающим из упомянутых договоров, законодательства о защите прав потребителей.

Пленум Верховного Суда РФ (Постановление от 17 января 1997 г. № 2), давая судам разъяснения по этому поводу, не упомянул конкретно эти договоры в числе тех, из которых могут возникать отношения, регулируемые законодательством о защите прав потребителей. Однако приведенный в Постановлении Пленума перечень договоров не является исчерпывающим. Под действие этого законодательства, как разъяснил Пленум, подпадают отношения, вытекающие из любых договоров, направленных на удовлетворение личных (бытовых) нужд граждан, не связанных с извлечением прибыли. В этих случаях гражданин становится потребителем и приобретает права в соответствии с Законом РФ «О защите прав потребителей» (7).

И только много лет спустя, Роспотребнадзор разослал на места руководителям территориальных управлений Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека письмо «О правовых основаниях защиты прав потребителей в сфере долевого строительства жилья» (от 01.08.2005 г. № 0100/5932-05-32), в котором указал, что, «как правило, «стандартный» «договор долевого участия» в строительстве многоквартирного жилого дома, заключаемый гражданином – физическим лицом с одной стороны и организацией – застройщиком (генеральным подрядчиком и т. д.) с другой, не должен квалифицироваться как **инвестиционный** ... вышеуказанное означает, что отношения с участием граждан-потребителей в сфере долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости являются предметом соответствующей контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы и ее территориальных органов, связанной среди прочего с реализацией полномочий, установленных ст. 40 Закона РФ «О защите прав потребителей», а также выявлением в рассматриваемой сфере правоотношений административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена ч.ч. 1, 2 ст. 14.8 КоАП РФ» (8).

Другой пример. Своим разъяснением от 20.05.1998 г. Государственный антимонопольный комитет РФ (ГАК РФ) дополнил перечень договоров, относящихся к юрисдикции защиты потребителей, указанием на договоры банковского вклада и возмездного оказания услуг. Позже это решение было закреплено в новой редакции закона. С 20 декабря 1999 г. (времени опубликования ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей»») было установлено, что отношения, регулируемые законодательством о защите прав потребителей, могут возникать из договора банковского вклада. Основная особенность такого договора состоит в том, что в нем вкладчиком является гражданин, а сам договор направлен на удовлетворение личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности (7).

Иными словами, при отнесении тех или иных договорных отношений под юрисдикцию закона «О защите прав потребителей» главным является не вид договора, а соответствие его содержания определению потребителя, данному в упомянутом законе. Напомним, что в преамбуле закона потребитель определяется как гражданин, имеющий намерение заказать или приобрести либо заказывающий, приобретающий или использующий товары (работы, услуги) исключительно для личных (бытовых) нужд, не связанных с извлечением прибыли (4). Это общее определение потребителя в части услуг практически идентично с определением ГОСТа, которое было приведено во введении: «Потребитель - гражданин, получающий, заказывающий либо имеющий намерение получить или заказать услуги для личных нужд».

Именно такое понимание обстоятельств, связанных с обслуживанием, позволило нам говорить об услугах населению органов государственной власти и местного самоуправления в предшествующей главе. Вместе с тем, согласно разъяснениям высших судебных инстанций, при осуществлении государственными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, государственными учреждениями возложенных на них законодательством административно - распорядительных полномочий (например, оформление паспортов и виз, благоустройство территории, содержание и ремонт автодорог и т.п.), такие отношения не регулируются законодательством о защите прав потребителей.

Указанное обстоятельство распространяется и на отношения, возникающие при осуществлении судом, нотариусом своих государственных функций (за исключением платных услуг нотариальных контор, не являющихся функциями государственного характера, например консультаций, печатных работ и т.п.) (7).

Из этого разъяснения, разумеется, не следует, что отношения, возникающие между гражданами и органами исполнительной власти или местного самоуправления, например, при оформлении собственности, не регулируются законодательством. Напротив, на них как раз и распространяются нормы ГК РФ.

Как видно из выполненного анализа, правоприменительная практика постепенно идет по пути расширения сферы действия закона “О защите прав потребителей”. Между тем сам этот закон продолжает сохранять ряд спорных новелл, затрудняющих его использование. Одна из таких коллизий, которая связана с последней редакцией ст. 40 рассматриваемого закона (декабрь 2004 г.), уже обсуждалась нами в главе 9.

Другая коллизия связана с определением в преамбуле данного закона термина “потребитель”. В последней редакции закона: “потребитель - гражданин, имеющий намерение заказать или приобрести либо заказывающий, приобретающий или использующий товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности” (2).

В его предшествующих редакциях: “потребитель - гражданин, имеющий намерение заказать или приобрести либо заказывающий, приобретающий или использующий товары (работы, услуги) исключительно для личных (бытовых) нужд, не связанных с извлечением прибыли” (4).

Как видно из преамбулы, ранние редакции закона “О защите прав потребителей” определяют потребителя как гражданина, который имеет намерение приобрести или заказать, либо заказывающего, приобретающего товар (работу, услугу) для личных (бытовых) нужд, не связанных с извлечением прибыли. Включение в понятие “потребитель” граждан, которые еще только имеют намерение купить товар или заказать услугу, имеет важное значение для реализации их прав на ознакомление с товаром (услугой), получение информации о них, условиях их реализации и т.д.

Таким образом, закон распространяется:

- Только на потребителей – физических лиц (граждан). Он не распространяется на юридических лиц.
- При этом он распространяется только на граждан, если они используют, приобретают, заказывают либо имеют намерение приобрести или заказать товар (работу, услугу) для личных (бытовых) нужд, а также на договорные отношения между гражданами по поводу удовлетворения этих нужд.
- Под личными бытовыми нуждами, очевидно, следует понимать удовлетворение бытовых потребностей не только гражданина, который непосредственно приобрел или заказал товар или услугу, но также и любых других граждан, которые пользуются вещью на законных (в том числе договорных) основаниях с согласия непосредственного ее приобретателя, прежде всего члены семьи.
- Наконец, последнее уточнение. Закон распространяется на граждан, если они используют, приобретают, заказывают либо имеют намерение приобрести или заказать товар, работу, услугу для личных бытовых нужд, не связанных с извлечением прибыли.

Поскольку использование товара (работы, услуги) в указанных целях является самостоятельным критерием определения потребителя, постольку гражданин сохраняет этот статус и в том случае, если товар (работа, услуга) приобретены для него юридическим лицом независимо от оснований приобретения. При необходимости гражданин-пользователь вправе от своего имени предъявить соответствующие требования на основе рассматриваемого закона.

При применении закона “О защите прав потребителей” возникали споры по поводу понимания термина “бытовые нужды”, например, если гражданин приобрел грузовой автомобиль, трактор и т.п. В связи с этим первоначальный текст понятия дополнен указанием на то, что действие закона распространяется лишь на тех граждан, которые приобретают товар или услугу не для извлечения прибыли.

Поэтому под понятие личных бытовых нужд подпадает приобретение товара для производственного использования (например, для обработки садового участка) без цели систематического извлечения прибыли. Правда, режим использования имущества может измениться. При возникновении спора следует исходить из первоначальной цели приобретения товара, которая должна быть

подтверждена объективными доказательствами (сопроводительными документами, формой оплаты и т.п.).

Между тем ГК РФ определяет назначение товара как личное, семейное, домашнее или иное использование, не связанное с предпринимательской деятельностью (1, Ст. 492, С. 228). Именно поэтому в последней редакции закона “О защите прав потребителей” из определения исчезли “бытовые нужды” и “извлечение прибыли” и появилась формула: “личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности”.

Понятно, что договор банковского вклада потребителя, равно как и договор долевого строительства жилья, проще отделить от предпринимательской деятельности, чем от извлечения прибыли. Трудно понять смысл банковского вклада, если он не преследует цель извлечения прибыли. Практически то же следует сказать и о дольщиках в жилищном строительстве. Разумеется, если основная часть дольщиков – лица, действительно нуждающиеся в жилье, то формула “извлечение прибыли” не имеет к ним отношения. Напротив, если основная часть дольщиков инвестирует средства в жилищное строительство с целью его последующей продажи или сдачи в найм, то уход от формулы “извлечение прибыли” имеет весьма зыбкие основания.

Еще один важный момент связан с тем, что закон “О защите прав потребителей”, все комментарии к нему, а также правоприменительная практика не рассматривают защиту прав потребителей в увязке с правами человека. И совершенно напрасно. Для нашей страны указанное обстоятельство имеет очень важное значение.

Хорошо организованная защита прав потребителей, решающая основную часть конфликтов с помощью досудебных согласований, и, что еще важнее, сводящая их возникновение в системах обслуживания населения к минимуму, не может быть создана без предварительной большой работы по защите прав человека и гражданина. В конечном счете, личная безопасность и безопасность потребителя в сфере услуг, как показывает опыт, представляют собой две стороны одной медали.

События в театре на Дубровке и Беслане, в Трансвааль Парке и плавательном бассейне в Пермской области со всей очевидностью говорят об этом. Тот факт, что иски по некоторым из них приняты Европейским судом по правам человека (9), свидетельство слабой

подготовленности органов власти, суда и бизнеса в решении подобных вопросов на основе действующего в стране законодательства. Образцы претензий и исковых заявлений в суды первой инстанции приведены в приложении 10.

Примечания

1. Гражданский кодекс РФ. – М.: ИНФРА-М НОРМА, 1996.
2. ФЗ “О защите прав потребителей” (от 7 февраля 1992 г. N 2300-I, с изменениями от 2 июня 1993 г., 9 января 1996 г., 17 декабря 1999 г., 30 декабря 2001 г., 22 августа, 2 ноября, 21 декабря 2004 г.).
Сетевой адрес: http://www.potrebitel.net/zakon_zpp/zakon.shtml
3. Бюллетень ВС РФ, 1995, № 1, № 7. См. также: “Российская газета”, 26.11.1994 г., № 230.
4. Постатейный комментарий к Закону РФ “О защите прав потребителей”
Сетевой адрес: <http://znai-zakon.narod.ru/z/67/001.htm>
5. Конференция ООН по торговле и развитию (UNCTAD). 2001. “Руководство ООН по защите прав потребителей”. Geneva, Switzerland: UNCTAD.
6. Сетевой адрес: http://www.gsen.ru/doc/letter/inf_0100_1640-05-27.html
7. Постатейный комментарий к Закону РФ “О защите прав потребителей”.
Сетевой адрес: <http://uozp.akcentplus.ru/1.htm>
8. Сетевой адрес: http://www.gsen.ru/doc/letter/inf_0100_5932-05-32.html
9. Европейский суд по правам человека. Сетевой адрес: <http://www.worldcourts.com/echr/rus/index.htm>

ГЛАВА 11.

ГРАЖДАНСКАЯ ИНИЦИАТИВА И САМООРГАНИЗАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ЗАЩИТЕ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Гражданская инициатива, обеспечивающая защиту прав потребителей, инициирована самим законом “О защите прав потребителей”. Статья 45 этого закона “Права общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов)” сформулирована следующим образом:

“Граждане вправе объединяться на добровольной основе в общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы), которые осуществляют свою деятельность в соответствии с уставами указанных объединений (их ассоциаций, союзов) и законодательством Российской Федерации.

Общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы) для осуществления своих уставных целей вправе:

- участвовать в разработке обязательных требований к товарам (работам, услугам), а также проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;
- проводить независимую экспертизу качества, безопасности товаров (работ, услуг), а также соответствия потребительских свойств товаров (работ, услуг) заявленной продавцами (изготовителями, исполнителями) информации о них;
- проверять соблюдение прав потребителей и правил торгового, бытового и иных видов обслуживания потребителей, составлять акты о выявленных нарушениях прав потребителей и направлять указанные акты для рассмотрения в уполномоченные органы государственной власти, а также информировать органы местного самоуправления о выявленных нарушениях, участвовать по просьбе потребителей в проведении экспертиз по фактам нарушения прав потребителей;

- распространять информацию о правах потребителей и о необходимых действиях по защите этих прав, о результатах сравнительных исследований качества товаров (работ, услуг), а также иную информацию, которая будет способствовать реализации прав и законных интересов потребителей. Публикуемые общественными объединениями потребителей (их ассоциациями, союзами) результаты сравнительных исследований качества товаров (работ, услуг) не являются рекламой;
- вносить в федеральные органы исполнительной власти, организации предложения о принятии мер по повышению качества товаров (работ, услуг), по приостановлению производства и реализации товаров (выполнения работ, оказания услуг), по отзыву с внутреннего рынка товаров (работ, услуг), не соответствующих предъявляемым к ним и установленным законодательством Российской Федерации о техническом регулировании обязательным требованиям;
- вносить в органы прокуратуры и федеральные органы исполнительной власти материалы о привлечении к ответственности лиц, осуществляющих производство и реализацию товаров (выполнение работ, оказание услуг), не соответствующих предъявляемым к ним обязательным требованиям, а также нарушающих права потребителей, установленные законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- обращаться в органы прокуратуры с просьбами принести протесты о признании недействительными актов федеральных органов исполнительной власти, актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и актов органов местного самоуправления, противоречащих законам и иным регулирующим отношения в области защиты прав потребителей нормативным правовым актам Российской Федерации;
- обращаться в суды с заявлениями в защиту прав и законных интересов отдельных потребителей (группы потребителей, неопределенного круга потребителей)” (1).

Как видно из приведенных выше формулировок, рассматриваемый закон открывает достаточно широкие возможности для реализации гражданской инициативы в сфере защиты прав потребителей. И она заявляет о себе, правда, больше на местном и региональном, чем на

федеральном уровне. В принципе, это вполне естественно, ведь основные события в этой сфере разворачиваются на местах.

По данным Роспотребсоюза в структуре правонарушений на потребительском рынке основная доля приходится на несоблюдение норм и правил торговли (45 %), в том числе: правил продажи отдельных видов товаров и порядка взаиморасчета, использование не поверенных пробирным надзором весоизмерительных приборов, отказ продавца удовлетворить требование потребителя в части обмена товара или расторжения договора купли-продажи.

На долю нарушений прав потребителей (факты обмана, обсчета и обвеса, введение в заблуждение относительно потребительских свойств товара, предоставление заведомо ложной информации о происхождении товара) приходится 35%. Такие правонарушения, как правило, связаны с отсутствием достоверной информации о товарах, использованием чужих брендов и отсутствия необходимых сопроводительных документов.

Значительная доля правонарушений (20 %) связана с реализацией некачественной и опасной продукции, употребление которой наносит существенный вред жизни и здоровью людей, их имуществу, окружающей среде, при этом большая часть этой продукции является фальсифицированной, контрафактной и находится в незаконном обороте.

За 9 месяцев 2004 г. территориальными органами Госторгинспекции Роспотребнадзора на местах проведено 42 тыс. специальных проверок, из них в 13,2 тыс. проверках (или 32%) были установлены факты реализации фальсифицированной и контрафактной продукции. Результаты контрольных мероприятий на потребительском рынке свидетельствуют о многочисленных фактах нарушений требований торгового законодательства, правил оказания услуг и выполнения работ.

Нарушения законодательства в сфере потребительского рынка вскрываются в 85% случаях. О росте числа правонарушений свидетельствуют многочисленные обращения граждан в контрольные и надзорные органы с жалобами на нарушения их прав. Число заявлений и жалоб потребителей за отчетный период по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года выросло на 12% (2).

Как видно из приведенных данных, пробелы в федеральном законодательстве и слабое желание укрепляющегося частного бизнеса руководствоваться им в своей деятельности требуют

огромных усилий в сфере защиты прав потребителей со стороны всех участников этого процесса: государства, судебных органов и институтов гражданского общества. В интересующем нас контексте среди таких институтов, в первую очередь, следует выделить установленные законом (ст. 45) общественные объединения потребителей (ООП) (1).

На федеральном и региональном уровнях, возможно, наиболее заметная активность ООП связана с деятельностью в Рунете разных инициативных групп и порталов, которые не только информируют и консультируют, но и обучают потребителей, а также поддерживают специализированные доски объявлений, дискуссионные клубы и форумы по данной тематике (3).

В качестве организационного примера таких структур можно привести Союз потребителей Российской Федерации (СПРФ), который был создан в 1990 г. Его деятельность осуществляется по следующим направлениям:

- Представление интересов потребителей (их союзов, ассоциаций) перед органами государственной власти;
- Анализ действующего законодательства, затрагивающего интересы потребителей, и разработка предложений по его совершенствованию;
- Правовое просвещение потребителей;
- Правовая поддержка потребителей;
- Обеспечение потребителей объективной информацией о товарах и услугах;
- Независимая потребительская экспертиза качества товаров и услуг;
- Независимая экспертиза обоснованности тарифов и цен на товары и услуги;
- Внесение в органы государственной власти предложений о мерах по повышению качества и изъятию из оборота некачественных товаров и услуг;
- Поддержка отечественных производителей качественных товаров и услуг (1).

Сегодня Союз потребителей объединяет свыше 100 республиканских, краевых, областных, городских и районных общественных объединений потребителей, т.е. большинство всех

реально работающих в России организаций по защите прав потребителей. Краткий (скорее всего примерный и устаревший) список его отдельных региональных объединений представлен в приложении 11.

Другими контрагентами в рассматриваемом секторе гражданского общества являются Союз общественных объединений “Международная конфедерация обществ потребителей”, Всероссийская лига защитников потребителей, Союз участников потребительского рынка, Институт национального проекта “Общественный договор” и др. Отличительная особенность всех этих структур - их общая направленность на защиту прав потребителей.

Следующий уровень решения задач, связанных с деятельностью институтов гражданского общества по защите прав потребителей, может быть представлен Национальным фондом защиты потребителей (НФЗП) (4), Фондом “Центр Независимой Потребительской Экспертизы” (ЦНПЭ) (5) и АНО “Центр экспертизы качества медицинской и фармацевтической деятельности” (ЦЭКМФД) (6).

НФЗП - создан по инициативе Государственного антимонопольного комитета РФ около 10 лет тому назад. Его цель - обеспечение защиты прав потребителей товаров и услуг. Объединяемый Фондом финансовый и интеллектуальный потенциал направляется на реализацию целевых программ, связанных:

- с созданием Системы независимой потребительской экспертизы и сертификации товаров, работ и услуг, которая реализуется путем формирования независимых центров и лабораторий, а также посредством поддержки действующих структур указанного профиля независимо от формы собственности;
- с организацией разработки и обновления стандартов на потребительские товары и услуги с целью гармонизации их с международными требованиями.

Фонд не имеет финансирования из госбюджета и не берет деньги с потребителей за оказываемые им экспертами фонда услуги. Вся его деятельность развивается за счет учредительных, вступительных, целевых, спонсорских взносов и инвестиционных средств его участников. Фонд является учредителем трех журналов, издает “Библиотечку потребителя” (первый выпуск – 9 книг), поддерживает деловые контакты с органами печати, радио и ТВ.

ЦНПЭ - одна из первых потребительских организаций в России. В течение последних 13 лет является головной экспертной организацией Союза потребителей России. Центр занимается проведением экспертиз качества товаров и услуг, выступая третьей стороной в споре между потребителем и продавцом, заказчиком и подрядчиком, продавцом и производителем.

Он проводит по заявкам потребителей, торгующих организаций и производителей независимые экспертизы качества товаров и услуг, предоставляет квалифицированные консультации и правовую помощь при возникновении конфликтных ситуаций, оказывает содействие потребителю в правильном выборе товаров, информирует население о качестве товаров и услуг, имеющихся на потребительском рынке России. На сегодняшний день в Центре работает несколько отделов: отдел экспертизы одежды и обуви, услуг химчисток; отдел экспертизы сложной бытовой техники; отдел строительно-технической экспертизы и услуг ЖКХ; отдел экспертизы мебели; юридический и аналитический отделы; отдел по сертификации. Специалистами Центра также проводятся экспертизы по определению суда и юридическое сопровождение гражданских дел.

ЦЭКМФД учрежден Союзом потребителей РФ в 1998 г. Основным направлением деятельности организации является проведение независимых экспертиз медицинской деятельности. Экспертный центр независим от производителей и потребителей медицинских услуг и обладает квалифицированным кадровым составом, который владеет знаниями нормативной базы здравоохранения и использует в полном объеме методики и технологии проведения проверок по всем видам медицинской деятельности.

Кроме штатных сотрудников к работе привлекается более 50 высококвалифицированных специалистов различных научно-исследовательских, учебных институтов (профессора, доктора и кандидаты медицинских наук), а также ведущие практикующие врачи Санкт-Петербурга. Центр обеспечивает оперативную оценку соответствия медицинской деятельности, в том числе оценку законности и безопасности данной деятельности для жизни и здоровья населения.

Он занимается разбором претензий пациентов к лечебно-профилактическим учреждениям по вопросам неудовлетворенности оказанием медицинской помощи (в том числе, с целью решения споров в досудебном порядке), проводит экспертизу качества

медицинской помощи по обращениям страховых организаций, проводит медицинские аудиты (независимую оценку деятельности) по заявлениям медицинских учреждений.

ЦЭКМФД организует и проводит семинары для медицинских работников, на которых рассматривается правильность организации лечебного процесса, документального оформления взаимоотношений с пациентами, вопросы медицинского права. Проводятся совместные разборы случаев нежелательных результатов медицинскими работниками и юристами (адвокатами), позволяющие повысить уровень знаний и понимания законодательных документов медицинскими работниками, а также оценить и повысить степень их гражданской ответственности.

Эти три примера характеризуют специализированную профессиональную деятельность по защите прав потребителей, выполняемую в институтах гражданского общества. Все они делают важное и нужное дело. Вместе с тем в условиях рынка и укрепления частной собственности такие структуры, как правило, не могут создать постоянно действующие системы защиты интересов потребителей отдельных, наиболее важных благ и услуг. Поэтому *актуальной становится задача формирования узко специализированных саморегулируемых организаций в сфере потребительского рынка.* Естественно, что они могут появиться и найти распространение только по мере нарастания потребности в них в том или ином сегменте рыночных отношений.

Сегодня и на ближайшую перспективу в сфере услуг возможно наиболее настоящим можно считать появление таких структур, объединяющих собственников жилья, а также потребителей медицинских и образовательных услуг.

Как уже отмечалось ранее в главе 3, с вступлением в силу нового жилищного законодательства (и в первую очередь ЖК РФ) формирование институтов гражданского общества (объединений, обществ, союзов владельцев жилья и квартиросъемщиков), способных выражать и отстаивать интересы потребителей, должно стать одним из важных направлений реформирования гражданских и хозяйственных отношений в жилищном комплексе.

Необходимость создания таких структур в первичном звене объединений собственников (кондоминимумы) заложена в самом жилищном законодательстве. Этому вопросу в ЖК РФ посвящен

раздел VI, который так и называется “Товарищество собственников жилья” (ТСЖ). “Товариществом собственников жилья признается некоммерческая организация, объединение собственников помещений в многоквартирном доме для совместного управления комплексом недвижимого имущества в многоквартирном доме, обеспечения эксплуатации этого комплекса, владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом в многоквартирном доме” (7, С. 61).

Однако, как показывает практика, перейти от слов к делу в многоквартирном жилом фонде исключительно трудная задача. Даже проведение общих собраний собственников жилья, на которых необходимо принять решение о том, кто и каким образом будет в дальнейшем управлять домостроением, оказалось достаточно сложной задачей.

Результатом решения такого собрания должен стать выбор управляющей компании. Это значит, что в его подготовке и проведении обязаны принять участие минимум три стороны: *домовладельцы, представители местных органов власти и представители компаний, претендующих на управление.*

Такие собрания планировалось провести в течение 2005 г., но одно дело отчеты об их проведении, а другое дело повсеместная организация собственников жилья и тем более их контакты с фактически незаинтересованными в них сторонами в лице органов муниципального управления и ЖКХ. Для последних спустить все на тормозах и позволить жилому фонду медленно, но уверенно идти к обветшанию выглядит более конструктивно, чем радикальные изменения, таящие в себе высокую вероятность быстрого и полного разрушения инженерных сетей и всего коммунального обслуживания.

Собрание собственников жилья и единого заказчика, представляющего интересы жильцов, живущих в квартирах на основании договора найма, может принять решение о создании ТСЖ. При таком развитии событий для основной части многоквартирных домов неизбежно закладывается конфликтный характер отношений ТСЖ, единого заказчика и управляющей компании минимум на ближайшую, а в норме и на отдаленную перспективу.

Это обстоятельство обусловлено тем, что ТСЖ имеет две возможности. Оно должно либо само обеспечить управление

многоквартирным домом, либо заключить договор на управление домом с управляющей компанией (7, С. 67).

В первом случае это означает, что ТСЖ принимает на свой баланс само домостроение и все относящиеся к нему инженерные сети. Сделав это, оно уже само должно обеспечить их последующую эффективную эксплуатацию. Во втором случае – ТСЖ должно обеспечить эффективный контроль за выполнением работ управляющей компанией. Важно отметить, что и в том и другом случаях органы местной власти уже оказываются третьей стороной, которая не несет ответственности за управление и эксплуатацию дома.

Между тем в органах местного самоуправления все хорошо знают и помнят, что произошло с социальной инфраструктурой села и ведомственным жилым фондом, которые по решению правительства передавались муниципалитетам (8). Здесь вполне уместен вопрос: “Если органы власти не могут обеспечить сохранность жилого фонда, то, как ТСЖ, получив в наследство полуразрушенные домостроения и обветшавшие инженерные коммуникации, сможет обеспечить их эффективную эксплуатацию”?

К сожалению, текущая практика пока еще не дает ответа на этот вопрос. Не отработан сам механизм передачи таких домостроений и придомовых территорий в управление ТСЖ. Совершенно ясно, что при такой передаче никто не будет приводить все в надлежащий порядок. Такую норму можно записать, но ее нельзя выполнить. Хорошо известно, в каком состоянии передавался и все еще передается на баланс муниципалитетов ведомственный жилой фонд.

Скорее всего в случае принятия ТСЖ решения о самостоятельной деятельности должны быть отработаны механизмы соответствующих денежных или натуральных компенсаций. Например, в виде передачи ТСЖ части квартир, принадлежащих муниципалитету в приватизируемых домах, прилегающих строений, земли и др.

Сегодня ТСЖ создаются чаще всего в новом элитном жилом фонде. И это вполне естественно. Такое жилье еще на этапе проектирования, строительства и продажи уже готовится к соответствующим формам обслуживания и эксплуатации.

Даже для нового жилого фонда общего назначения формирование ТСЖ проблематично, но в основном по причинам социального, а не инженерного характера. Объединение в ТСЖ владельцев жилья с различным уровнем доходов очень ограничивает возможности

хозяйственного маневра и повышения качества жилищно-коммунальных услуг и других видов обслуживания.

Все случаи успешной работы ТСЖ носят скорее исключительный, чем массовый характер. Так ТСЖ, успешно действующие в двух столицах, г. Жуковском, Королеве и других городах выросли в основном из жилищных кооперативов и молодежного жилья (МЖК), в которых социальные и технические характеристики весьма сильно отличаются от положения дел в основной части жилого фонда. Но в своей массе жилищно-строительные кооперативы не горят желанием перерегистрироваться в ТСЖ из-за больших организационных расходов и боязни потерять дотацию, которая распространяется на них по аналогии с муниципальным жильем.

Вместе с тем уже имеются, правда, пока еще единичные примеры городов, в которых основная часть ТСЖ создана на базе старого жилого фонда. В таких случаях чаще всего ссылаются на г. Оренбург, в котором более 60% ТСЖ действуют на базе сложившегося жилого фонда (9).

В целом около 70% действующих сегодня ТСЖ создано на базе новостроек, а доля приватизированного жилого фонда, находящегося под управлением кондоминимумов, не превышает 2-3% (9). В то же время в отдельных городах и регионах, где по зову снизу (10), а где и сверху (11), начинают создаваться инициативные группы и союзы собственников жилья. Эти структуры, безусловно, могут внести большой вклад в решение задач, связанных с реформированием гражданских и хозяйственных отношений в жилищной сфере.

Возможно, переходной формой между существующим сегодня положением дел и ТСЖ могли бы стать территориальные органы самоуправления (ТОСы), устанавливаемые ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

В соответствии со ст. 27 этого закона:

"3. Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан. ...

8. Органы территориального общественного самоуправления:

1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;

2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;

3) могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;

4) вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов” (12).

Сопоставление прав и обязанностей ТСЖ и ТОСов показывает, что их права во многом близки, если не идентичны, тогда как их обязанности имеют принципиальные отличия, которые далеко не в пользу ТСЖ. В соответствии с законом, ТСЖ должны организовать “управление многоквартирным домом или заключение договоров на управление им” (7, С. 67). ТОСы также могут действовать самостоятельно, но они могут действовать и “на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета” (12, Ст. 27. часть 8, пункт 3). Не надо быть опытным хозяйственником и юристом, чтобы понять очень существенную разницу двух приведенных норм закона.

Для существующего сегодня в основном морально устаревшего жилого фонда, равно как и для весьма слабой и ограниченной по своим доходам социальной организации жильцов, ТОСы выглядят значительно более привлекательными. Во-первых, они освобождают жильцов от огромных рисков, связанных с принятием ТСЖ обязательств по совместному управлению комплексом недвижимого имущества.

Во-вторых, они позволяют “осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству

территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета” (12, Ст. 27. часть 8, пункт 3).

Последнее обстоятельство, как нам представляется, имеет важное значение и достойно более пристального внимания при решении вопросов, связанных с самоорганизацией жизни на местах. Тем не менее, оно до сих пор не стало предметом широкого публичного обсуждения и руководством к действию в органах местного самоуправления и в институтах гражданского общества, занятых поиском решения сложнейших вопросов организации жизни по месту жительства в новых условиях.

Примечания

1. ФЗ “О защите прав потребителей”. Сетевой адрес:
http://www.potrebitel.net/zakon_zpp/zakon.shtml
2. МОНИТОРИНГ СОСТОЯНИЯ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА ЗА 9 МЕСЯЦЕВ 2004 г. Сетевой адрес: <http://www.gsen.ru/zpp/i200105.html>
3. Сетевой адрес: <http://www.probuy.ru>
4. Сетевой адрес: <http://antimonopol.centro.ru/uchrediteli/uchrediteli5.html>
5. Сетевой адрес: <http://www.potrebitel.net/center.shtml>
6. Сетевой адрес: <http://www.potrebitel.net/center.shtml>
7. Жилищный кодекс Российской Федерации. – М.: Мартин, 2005.
8. Постановление Правительства РФ “О Программе аграрной реформы в Российской Федерации на 1994-1995 годы”, от 6 июля 1994 г., № 791 // Собрание Законодательства РФ, 1.8.1994 г., № 14, Ст. 1628.
9. Косарева Н.Б. Жилищная реформа и самоуправление. Сетевой адрес:
http://www.hse.ru/science/yassin/seminar_290502.html
10. ТСЖ в г. Жуковском, Московской обл. Сетевой адрес:
http://www.sova.ru/expo/17683/prod_4182_r.htm
11. Новый жилищный кодекс РФ и задачи, стоящие перед населением. Пенза. Сетевой адрес:
http://www.penza.ru/root/power/orgvlast170804sh1446/op_de170804sh1637/op_de_290405sh1609
12. ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Сетевой адрес:
<http://www.akdi.ru/gd/proekt/091204GD.SHTM>

ГЛАВА 12.

СФЕРА УСЛУГ И СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИЩЕННОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ: ОБОБЩЕНИЕ ОПЫТА ДРУГИХ СТРАН

В ряде предшествующих глав последовательно и настойчиво проведена мысль о том, что рынок потребительских услуг может развиваться только в условиях растущего уровня жизни и повышения благосостояния широких слоев населения. Как было показано ранее (глава 2), этот рынок очень чувствителен к снижению уровня доходов, распространению малообеспеченности и бедности. Поэтому социальная защищенность населения оказывает огромное влияние на состояние потребительского рынка услуг.

Необходимость поддержки малообеспеченных и социально уязвимых групп населения путем перераспределения средств и ресурсов в их пользу уже давно была осознана в странах с социальной рыночной экономикой. После долгих лет поиска и экспериментов в этих странах осознали, во-первых, что социальные проблемы коренятся в структуре общества. Во-вторых, что делить “по справедливости” надо не собственность, средства производства, природные богатства и землю, а доходы.

При всем многообразии путей решения этой задачи, обусловленном как уровнем экономического развития, так и национальной спецификой и культурными особенностями различных стран, они могут быть сведены к четырем основным направлениям деятельности.

Первое из них предполагает такую оплату труда занятого населения и его последующего пенсионного обеспечения, которые позволяют ему самостоятельно решать все свои проблемы и при этом держаться вдали от услуг социальной защиты. Этот фундаментальный принцип реализован как в либеральной, так и в социальной модели ры-

ночной экономики. Он должен рассматриваться *в качестве исходного пункта, а не конечной цели всей социально-экономической политики*. Ранее в главе 3, при обсуждении проблем доступности жилья нами уже было уделено достаточно много внимания этому вопросу.

Второе - формирование четких, операционально верифицируемых (проверяемых) и контролируемых параметров и характеристик групп населения, подлежащих социальной защите.

Третье - связано с созданием организационных и управленческих структур (социальных институтов), способных обеспечить выполнение данной задачи.

Наконец, *четвертое* направление - формирование хозяйственного механизма, в том числе норм и правил, обеспечивающих материальную и финансовую базу групп населения, нуждающихся в социальной защите. Три последние направления деятельности по социальной защите населения ниже будут рассмотрены несколько полнее и подробнее.

Группы населения, подлежащие социальной защите. Четкое выделение характеристик и параметров групп населения, подлежащих социальной защите, является важнейшим условием ее адекватной реализации. Совершенно ясно, что расширительная трактовка потребности социальной защиты, с одной стороны, ведет к росту общественных расходов, что может тяжким бременем ложиться на экономику, препятствуя ее эффективному развитию.

С другой стороны, возможности получения социальной помощи при достаточно высоком уровне жизни приучают, лишая самостоятельности и деловой активности, отдельные группы населения к нахлебничеству. Необходимо отметить, что в разные периоды экономического развития (подъема и спада экономического роста) и при различных правительствах объемы социальной помощи населению изменяются довольно существенно.

Так, например, в США традиционно демократические правительства делают акцент на реализации социальных программ и увеличении расходов на социальную защиту. В то время как республиканские власти стремятся к созданию благоприятных условий экономического роста. Эта цель достигается в основном за счет сокращения налогов и расходов на социальные программы.

В любом случае, как правило, к группам населения, нуждающимся в социальной защите, относятся:

- Безработные (характер данной категории определяется государственным законодательством и имеет международный стандарт, выработанный МОТ).

- Лица, имеющие доходы ниже установленного в стране прожиточного минимума.

- Многодетные семьи с минимальными уровнями доходов.

- Матери-одиночки.

- Семьи с трудными детьми (в первую очередь по состоянию умственного здоровья).

- Инвалиды.

- Пенсионеры (1, pp. 4-6).

Отнесение отдельных категорий населения, в качестве подлежащих социальной защите, может осуществляться и на региональном уровне. Например, социальная помощь в Канаде включает ряд программ и служб, организация которых различается по провинциям и территориям (2, С. 199). Местное правительство канадской провинции Онтарио в 1992 г. выделяло следующие группы лиц, подлежащих социальной защите:

- Безработные и лица, ищущие работу.

- Инвалиды и лица, которые не могут работать по состоянию здоровья.

- Родители-одиночки.

- Престарелые.

- Трудные дети.

- Учащиеся.

- Лица, проходящие переподготовку и не имеющие других источников существования (3, p. 23).

При этом возможности помощи связываются с уровнем доходов, размером семьи и возрастом детей. Из приведенных перечней не следует, что другие социальные группы не могут рассчитывать и не пользуются различными формами поддержки. Но такая социальная поддержка осуществляется не из государственного или местного бюджета, а путем финансирования и реализации различных социальных программ общественных организаций, фондов и частных лиц. Организационная структура такой поддержки и рассматривается ниже.

Институты системы социальной защиты. В условиях социального рыночного хозяйства поддержка населения осуществляется главным образом посредством деятельности:

- Государственных организационных структур.
- Региональных (областных, штатных, земельных, провинциальных и т.п.) организационных структур.
- Местных органов самоуправления.
- общественных и религиозных организаций.
- Благотворительных организаций.
- Фондов.
- Частных лиц.

Примером государственных организационных структур, занятых вопросами защиты населения, могут служить биржи труда, а также региональные (например, в США) департаменты “Human Services” (гуманитарного обслуживания). Они имеют в своей структуре следующие отделы: Client Advocacy (защиты клиентов), Income Security (безопасности доходов), Health (здоровья), Rehabilitation (реабилитации), Child Family Welfare (помощи нуждающимся семьям с детьми) (4, С. 27).

Примером организационных структур местного самоуправления (графств, муниципалитетов, тауншипов, коммун, общин, специальных и школьных округов и т.п.) могут служить организации и учреждения системы социального обеспечения, здравоохранения, образования и т.п.

В качестве примеров общественных организаций можно привести организации ветеранов и инвалидов, женские организации, а также такие мощные структуры как “United Way” (“Объединенный путь”). Примером благотворительной организации может служить широко известная “Армия спасения” (“Salvation Army”).

Будучи некоммерческими структурами, общественные, религиозные организации и фонды служат для выполнения функций перераспределения благ, материальных и финансовых ресурсов, создаваемых в коммерческой сфере, в пользу социально незащищенных и уязвимых групп населения. Специфика такой формы перераспределения состоит в том, что она осуществляется не через бюджет, а значит и не через государственные структуры, а на основе децентрализованных источников финансирования, возникновение и

существование которых возможно только в условиях налогового законодательства, благоприятствующего их формированию.

Создание различных программ по социальной защите населения и института социальных работников, отвечающих за своевременное и правильное распределение средств, идущих по различным программам, является одним из важнейших условий действенности системы социальной защиты. Так, например, в США расходы на федеральную программу медицинского обслуживания “МЕДИКЕР”, предусматривающую медицинское страхование лиц в возрасте 65 лет и старше, на конец 80-х годов в два раза превышали расходы бюджета по статье “здравоохранение” и составляли 7,5% расходов государственного бюджета (4, С. 31).

При этом на уровне штатов и муниципалитетов реализуется множество других программ помощи пенсионерам: от распределения продуктов питания (“Food Stamp”) до программ повседневной помощи пенсионерам на дому и в домах их дневного пребывания. Как мы уже отмечали выше, вся эта деятельность осуществляется особой категорией трудящихся - социальными работниками.

У нас в стране эта категория работников, как таковая, появилась всего лишь немногим более десяти лет тому назад. Любопытно, что даже в специализированной по проблемам социальной защиты совместной работе российских и канадских исследователей в российской части глоссария не нашлось место термину “социальная работа” (2, С. 164). В то же время в канадской части глоссария все выдержано более корректно (2, С. 283).

Национальная ассоциация социальных работников в США создана в 1956 г. Она допускает только индивидуальное членство и включает в себя лиц, работающих в государственных, общественных и частных организациях. Членство в ней предполагает соблюдение профессиональной этики и наличия сертификата (аттестации) социального работника, который выдается после сдачи специального экзамена лицам, прошедшим испытательный срок практической социальной работы.

Ассоциация издает журнал “Social Work”, энциклопедию “Encyclopedia of Social Work”, выдержавшую к началу 90-х годов уже 18 изданий, патронирует ряд региональных институтов и других исследовательских структур, имеет местные отделения, клубы и т.п. (1, р. 44).

Хозяйственный механизм социальной защиты населения. Законодательство, как и весь хозяйственный механизм современных развитых стран, имеет три основные особенности:

- относительно высокие уровни минимальных и средних оплаты труда и доходов, позволяющие широким массам населения жить в достатке и не нуждаться в различных формах социальной защиты;
- установление широких льгот для коммерческих структур, предоставляющих материальные и финансовые ресурсы благотворительным организациям и фондам;
- медленная, но непрерывная децентрализация, связанная с перераспределением доходов в пользу региональных и местных органов власти, путем перераспределения традиционных налоговых поступлений и формирования самостоятельной налоговой базы органов местного самоуправления. Структура налоговых поступлений по уровням управления в США в середине 80-х годов прошлого столетия дана в таб. 8.

Из таб. 8 видно, что подоходный налог с физических лиц и корпораций является основным источником формирования государственного бюджета. В то же время все другие виды налоговых поступлений остаются на нижних уровнях управления.

Таблица 8. Структура налоговых поступлений по уровням управления в США середине 80-х годов (в %)

Виды налогов	Всего	Федерация	Штаты	Местные органы
Подоходный налог:				
с граждан	49,0	71,3	29,9	0,5
с корпораций	10,0	13,7	7,9	0,1
Налог с продаж	22,2	11,9	48,7	14,8
Налог с имущества	13,1	-	1,9	75,0
Прочие налоги	5,5	3,0	11,5	4,3
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: Практика организации местного самоуправления в зарубежных странах. - М.: НПК «Ресурс», 1990 г., С. 59-60.

Другим важнейшим моментом, позволяющим постоянно ограничивать численность лиц (семей), подлежащих социальной защите, служит система налогообложения доходов населения с прямыми и обратными связями. Такая система предполагает не только обложение населения налогом, но и возврат изъятых налоговых средств в том случае, если налогоплательщик (семья) по итогам года имеет доходы ниже признанного государством минимального прожиточного уровня. Указанный механизм позволяет возвращать в активные, самостоятельные слои населения миллионы людей, одновременно освобождая их от унижительной опеки, а общество от дополнительных расходов.

Еще одним важным обстоятельством, открывающим возможность создания системы действенной социальной защиты населения, является порядок освобождения от налогов, как физических лиц, так и корпораций, финансовых средств и материальных ресурсов, направленных на благотворительные цели. Широкое распространение благотворительных организаций и фондов обязано своим существованием в первую очередь данному механизму. В условиях отсутствия такого механизма государственный бюджет фактически остается *единственным* источником социальной защиты. Собственно такое положение мы и наблюдаем в нашей стране.

Сложившаяся на протяжении долгого времени и продолжающая действовать повсеместно бюджетная система финансирования социальной сферы, традиционно поощряла и поощряет управленческий аппарат выбивать и тратить деньги, распределяя их по различным отраслям и отдельным учреждениям (направлениям) расходов. Она тормозит формирование установки на предприимчивость, поиск материальных и финансовых ресурсов, обеспечивающих самокупаемость функционирования учреждений социальной сферы. Для стран с рыночной экономикой это отнюдь не новое явление. Оно обсуждается там практически постоянно (5).

Центральная проблема здесь - поворот от громоздкой, расточительной системы промышленной эпохи к более гибкой, децентрализованной системе управления. В индустриальную эпоху государственные учреждения создавались наподобие деловых предприятий: большой управленческий аппарат; изобилие сложных правил и предписаний; иерархический порядок подчинения.

Сейчас такая структура управления устарела. Государственные и частные предприятия, действующие в социальной сфере, могут держаться на современном уровне лишь тогда, когда они гибки, восприимчивы, изобретательны. А это значит, что они постоянно должны изыскивать пути повышения разнообразия и качества своих услуг. В работах Д.Осборна, например, дается следующее различие традиционного и нового поведения местных властей.

Стимулирующее управление. Власти традиционного типа расходуют налоговые поступления для создания структур, которые должны предоставлять услуги населению: общественные школы, общественный транспорт, социальная помощь. При растущем спросе на услуги и сокращении поступлений органы управления, вставшие на путь предпринимательства, все больше действуют как катализатор, привлекая частный капитал к решению общественных проблем.

Самопомощь. Предприимчивые местные власти передают контроль над многими службами из рук чиновников в руки общественности. Семья и община больше заинтересованы в успехе и проявляют больше заботы и изобретательности, чем профессиональные чиновники. И это дешевле!

Конкуренция с частным сектором. В традиционных учреждениях властвует принцип монополии. По этому принципу в каждом районе должна быть одна школа, одно полицейское управление и т.д. Монополизация часто приводит к утрате оперативности, препятствует необходимым переменам. Напротив, конкуренция заставляет работать и искать более эффективные пути решения поставленных задач. Примеры: сокращение расходов на уборку мусора путем создания конкуренции между городским отделом общественных работ и частными компаниями (г.Феникс, шт.Аризона); 4-й школьный округ восточного Гарлема в Нью-Йорке использовал конкуренцию между общественными школами для повышения качества образования.

Миссия властей. Руководители государственных учреждений, отчаявшись сдвинуть с места свой аппарат, руководствующийся установленными правилами, создают небольшие оперативные организации, на которые не распространяются сложившиеся в старых структурах правила управления. Для таких организаций главное не инструкция, а результат.

Главное - результат. Обычно учреждения руководствуются исходными данными: они отпускают средства школам по числу

учащихся, органам социального обеспечения - по числу лиц, имеющих право на получение пособий и т.д. При этом они мало уделяют внимания результатам. Учреждения, проникнутые духом предпринимательства, стремятся изменить эту систему. Они вводят элементы стимулирования, стремятся оценивать работу по результатам и вознаграждать за успех. Пример: в муниципалитете г. Саннивейл (Калифорния) уже в течение продолжительного времени ведется учет количества, качества и стоимости всех услуг, предоставляемых населению. Мэрия определяет желаемые результаты: полностью отремонтировать 80% изношенных дорог (а не столько-то км.) или очистить городские парки так, чтобы 90% жителей были удовлетворены их состоянием. Исполнители, перевыполнившие поставленные задачи, премируются.

На службе потребителя. Когда это целесообразно, лучший способ увязать расходы с хорошими результатами состоит в том, чтобы передать выделенные средства непосредственно потребителям, то есть тем, кому они предназначены. Это открывает для них возможность самим выбирать, у кого покупать необходимые услуги, исходя из их качества. Такой подход заставляет тех, кто занимается предоставлением услуг, конкурировать друг с другом, предлагая лучшее качество услуг по конкурентным ценам. Кроме того, это предоставляет потребителям возможность выбора.

Децентрализация. Передача полномочий сверху вниз.

С оглядкой на рынок. С созданием материальных стимулов для миллионов людей, принимающих частные решения, правительству нередко удается добиться большего, чем простым финансированием своих программ. Например, при покупке дома с 20% первым взносом ссуда выдается самим покупателям на 30 лет. В обычной практике при первом взносе в 10% ипотечный кредит выдается самим банком.

В целом лучший способ привить учреждениям, ответственным за обслуживание населения, отзывчивость к нуждам клиентов - это передать ресурсы самим клиентам, предоставив им возможность выбора. Передача контроля над ресурсами самим клиентам на первый взгляд выглядит как весьма радикальная идея, но это не так. Более того, она даже совсем не новая. Ваучеры, денежные гранты и системы финансирования, в рамках которых на каждого клиента отпускается определенная сумма, применяются на практике уже десятки лет.

Например, программа дополнительного питания для малоимущих женщин и детей в США основана на выдаче ваучеров. Во многих штатах малоимущим гражданам выдаются ваучеры или их эквиваленты для оплаты ухода за детьми. Министерство жилищного строительства и городского развития США выдает ваучеры на аренду жилья семьям с низким доходом. Прямые дотации студентам колледжей и университетов - главная форма государственной финансовой помощи студентам - это тоже своего рода ваучеры, ими можно оплачивать учебу в любом колледже.

Различие между системами финансирования индивидов и финансирования учреждений хорошо видно в случаях предоставлении возможности получить высшее образование ветеранам войны и при получении ими медицинской помощи (Закон о ветеранах). В соответствии с названным законом конгресс США отказался от ассигнования каких-либо средств непосредственно учебным заведениям. Вместо этого каждому демобилизованному воину была предоставлена возможность выбрать аккредитованный университет, колледж или техническую школу, и само государство оплачивало его обучение.

В здравоохранении, напротив, была построена сеть госпиталей для ветеранов войны. Затем каждый из них был приписан к конкретному госпиталю. Одна система позволяла клиентам самим выбирать учреждение, тем самым, стимулируя конкуренцию между ними. Другая прикрепила клиентов к учреждениям, которые, став монополистами, не опасались их потерять.

Преимущества и различия здесь очевидны. Во-первых, *системы, ориентированные на потребителя*, ставят поставщиков услуг в полную зависимость от клиентов. Поскольку потребители всегда могут уйти, поставщикам приходится постоянно заботиться об их нуждах и делать все, чтобы удовлетворять их запросы.

Во-вторых, *системы, ориентированные на потребителя*, деполитизируют выбор учреждений. Даже в системах, работающих на основе конкуренции, государственные агентства заключают договоры или распределяют средства между разными организациями. При этом очень часто решения диктуются политическими соображениями и предпочтениями руководителей агентств и органов власти. Если ресурсы находятся в руках потребителей, никакой властный орган не в состоянии оградить их от приговоров, которые им выносят сами клиенты (потребители).

В-третьих, *системы, ориентированные на потребителя*, склонны к новаторству. В условиях конкуренции поставщикам услуг постоянно приходится искать пути к сокращению расходов и повышению качества работы. Тем не менее, если им платят потребители, а не власти и аккредитованные ими агентства, то у них больше стимула вкладывать средства в нововведения.

В-четвертых, *системы, ориентированные на потребителя*, предоставляют людям выбор между разными видами услуг. Люди больше не хотят стандартизированных услуг.

В-пятых, *в системах, ориентированных на потребителя*, меньше непроизводительных расходов, так как предложение регулируется спросом. Характер и объем многих общественных услуг все еще определяются не тем, что нужно потребителям, то есть не спросом, а властными решениями.

Законы обычно предписывают беспристрастное и равное отношение ко всем членам обслуживаемых групп населения. В то же время отдельным группам потребителей нужно адресное обслуживание. Среди таких групп малоимущие женщины, которым часто нужнее всего профессиональная переподготовка, жилье и уход за детьми. Между тем, в соответствии с действующим порядком, им гораздо легче получать продовольственные купоны и пособия по бедности.

Системы, в которых контроль за ресурсами передается самим потребителям, дают им возможность приобретать то, что им нужно, а не то, что предписывает законодательный орган или муниципальное управление. Поэтому такие системы лучше удовлетворяют потребности своих клиентов при резком снижении уровня непроизводительных расходов.

В-шестых, *системы, ориентированные на потребителей*, предоставляют право выбора им самим, а потребители, наделенные таким правом, распоряжаются им с большей ответственностью. Исследования показывают, что учащиеся более охотно учатся в школах, которые они сами выбирали. В таких случаях у них, как правило, лучше дисциплина, большее удовлетворение от работы у учителей. То же самое можно сказать практически о любом другом виде услуг: предоставлении субсидируемого жилья, профессиональной подготовки, здравоохранения, даже спортивных площадок и помещений.

В-седьмых, *системы, ориентированные на потребителя*, по сути своей более справедливы. Финансируя не учреждения, а индивидов, государство сможет гораздо лучше соблюдать равенство. Для этого достаточно ввести равные ассигнования для всех или даже большие ассигнования для тех, у кого меньшие доходы.

Одновременно такое решение устранил фактор неловкости, который сопряжен с получением пособия по бедности, ибо малоимущие получают возможность учиться в любых школах, снимать квартиры в любых жилых зданиях, которые окажутся им по средствам, лечиться в любых медицинских учреждениях. Системы, ориентированные на потребителя, будут способствовать распространению равенства только в том случае, если все клиенты получают беспрепятственный доступ к информации о стоимости и качестве услуг (6).

Приведенные выше положения и принципы выработаны в США, но они актуальны для России, где централизация управления, привычка распределения и контроля “за всем и вся” имеют чрезвычайно глубокие корни. В то же время здесь, как и за океаном, потребитель хотел бы иметь возможность выбора услуг и самостоятельного принятия решений.

Примечания

1. Contemporary Social Work: An Introduction to Social Work and Social Welfare. - New York: McGraw-Hill Book Company, 1975.
2. Социальная защита населения. Под ред. Н.М. Римашевской. –М.: ИСЭПН РАН, 2002.
3. Welcome to Local Government in Ontario. Ontario: Queen’s Printer for Ontario, 1992.
4. Практика организации местного самоуправления в зарубежных странах. - М.: НПК «Ресурс», 1990 г.
5. Эрхард Л. Благосостояние для всех. -М.: Начала-Пресс, 1991; Эрхард Л. Полвека размышлений: Речи и статьи. -М.: Руссико: Ордынка, 1993.
6. Osborne David. Laboratories of Democracy: Foreword by Bill Clinton. - Boston, Mass.: Harvard Business School Press, 1990, pp. 122-135; Osborne David and Gaebler Ted. Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector. - N.Y.: Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992; Время глубоких перемен. Дэвид Осборн и Тед Геблер “Реорганизация управления: как дух предпринимательства преобразует государственный сектор”. //Америка, 1993, февраль, № 435; июль, № 440; 1994, февраль, № 447.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В подготовке этой книги, как и в понимании хода экономических реформ, в том числе в сфере услуг, автор исходит из факта ограниченности возможности выбора модели рыночной экономики для конкретно-исторических условий нашей страны. По моему мнению, наличие в мировой практике двух, реализованных с благоприятными последствиями для народного хозяйства и населения соответствующих стран, основных моделей - либеральной и социально-ориентированной рыночной экономики, служит слабым основанием для их противопоставления в качестве самостоятельных и взаимоисключающих друг друга.

Общественные дискуссии, лозунги и манифесты по этой проблематике весьма полезны (1), но в реальной политике шараханье от одного пути развития к другому всегда чревато огромными социальными и экономическими издержками. Напротив, для целей решения текущих проблем социально-экономического развития обе эти модели справедливо рассматривать в более широкой плоскости общественного развития. При этом оказывается, что либеральная экономика, будучи близкой к предельной модели идеальной конкуренции, включает в себя и наследует механизмы, заложенные в социально-ориентированной рыночной экономике, выражая их в терминах “равных возможностей”, “социального партнерства” и др.

В этом отношении как либеральная, так социально-ориентированная модели противостоят большому классу моделей, реализованных во многих странах Азии, Африки и Латинской Америки. Причем для всех стран с рыночной экономикой государственное регулирование рынка является уже более века нормой их хозяйственной жизни. Различия связаны в основном со степенью участия государства в хозяйственной жизни общества, но никоим образом с его полным отсутствием или стихийностью, о которых так много говорилось в нашей литературе и особенно в публицистике.

Существенная особенность двух отмеченных групп моделей регулируемой рыночной экономики заключается в социальной ориентации рынка или в его ориентации на развитие производства.

Действительно, здесь проходит граница между странами, добившимися успехов одновременно в росте благосостояния населения и развития производства, и странами, добившимися успехов главным образом в сфере производства. К числу первых, как известно, относятся Австралия, США, страны Западной и Северной Европы, Сингапур, Южная Корея, Япония и др. К числу вторых - Бразилия, Египет, Мексика, Пакистан и др.

Именно социальная переориентация регулируемой рыночной экономики была основным стержнем реформ демократических администраций Ф.Рузвельта и Г.Трумена. Она не только открыла выход из великого кризиса, но и способствовала созданию сначала в США, а затем в послевоенные годы, в странах Западной Европы и Японии, социального рыночного хозяйства, получившего в литературе наименования “общества благоденствия”, “общества потребления” и др.

Если бы наше общество в периоды перестройки и глубоких экономических реформ действительно стремилось выйти из постигшего его кризиса, то не революции всех времен и народов (“перестройка - эпоха революционных преобразований” или “переход к рынку – это революция”) должны были бы рассматриваться как образцы социально-экономических преобразований. Скорее, реформы Ф.Рузвельта и Г.Трумена в США, равно как и К.Аденауэра и Л.Эрхарда в ФРГ могли бы с большим основанием подойти для такой роли.

Достаточно показательным и информативным в этом отношении может стать сопоставление мер государственного руководства США (1933-1935 гг.) по преодолению общественного кризиса и государственного руководства СССР (1985-1987 гг.) и России в 1992-1993 гг. и в 2000-2005 гг. в начальный период, соответственно, перестройки, глубоких экономических реформ и стабилизации социально-экономического развития (таб. 9).

Мы здесь не будем обсуждать шаги американского руководства. Они оправдали себя во времени. А вот в нашей стране сопоставление мер, принимавшихся на первых шагах выхода из кризиса в три, выделенные периода времени, говорит в пользу современного российского руководства.

Таблица 9. Меры государственного руководства США, СССР и России по выходу из общественного кризиса

США (1933-1935 гг.)	СССР (1985-1987 гг.)	Россия (1992-1994 гг.)	Россия (2000-2005 гг.)
Совещание представителей профсоюзов, предпринимателей и правительства по вопросам гражданского согласия в сфере труда и чрезвычайного положения (1933 г.) Закон о восстановлении промышленности (1933 г.). Учреждение гражданского корпуса консервации природных ресурсов (1933 г.) Создание администрации гражданских работ (1933 г.). Создание управления планирования национальными ресурсами (1934 г.).	Указ по борьбе с пьянством и алкоголизмом (1985 г.). Указ о борьбе с нетрудовыми доходами (1985 г.). Совещание по ускорению НТП в народном хозяйстве (1985 г.). Комплексная программа развития производства товаров и сферы услуг на 1986-2000 гг. (1985 г.) Закон об индивидуальной трудовой деятельности (1986 г.). Закон о государственном предприятии (1987 г.).	Либерализация цен (1992 г.). Налог на добавленную стоимость (1992 г.). ФЗ "Об акцизах" (1992 г.). Государственная программа приватизации (1992 г.). ФЗ "О защите прав потребителей" (1992 г.). ФЗ "О несостоятельности (банкротстве) предприятий" (1992 г.). Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий РФ (1994 г.).	Повышение, индексация и стабилизация выдачи зарплат и пенсий (2000 г.). Укрепление вертикали власти (2000-2004 гг.). Стабилизация бюджетного процесса (2000-2004 гг.). Земельный кодекс РФ (2001 г.). Создание системы страхования вкладов (2003 г.). Национальные проекты (2005 г.).

Источник: Пациорковский В.В. Платные услуги населению: состояние и перспективы. –М.: Наука, 1991, С. 6, а также собственные наработки автора.

Одновременно оно наводит на грустные мысли, связанные с пониманием руководителями перестройки и глубоких экономических реформ стоящих перед ними задач. Складывается такое

впечатление, что руководители перестройки действовали от противного, т.е. хотели реформировать экономику на путях ее разрушения. В свою очередь монетаристы, нарушив либерализацией цен финансовое обращение, так и не смогли его стабилизировать вплоть до финансового кризиса 1998 г.

Этот далеко не простой факт все еще никак не может стать достоянием не только широкой общественности и государственного руководства, но и тех, кто непосредственно стоял у истоков перестройки и связывал с ней свою судьбу. Указанное утверждение справедливо и в отношении тех, кто потом стоял у истоков глубоких экономических реформ и тоже связывал с ними свое будущее. Не переходящее во времени отторжение широкими массами самих имен людей, связавших себя с этими преобразованиями, очень веское тому подтверждение.

Оказывается, что деловая хватка и решительность реформатора могут не пересекаться в сознании и поступках внешне вполне нормального человека с социальной ответственностью за беды, принесенные в жизнь сотен миллионов людей. В литературе таких героев хорошо описал Ф.Достоевский, в философии праотцом “белокурой бестии” и ее “воли к власти” был Ф.Ницше, а в историю именно такие люди часто входят в качестве революционеров.

Совершенно справедливо положение о том, что создание социального рыночного хозяйства предполагает построение общества свободных, самостоятельных индивидов и социальных групп, способных к саморазвитию и кооперации деятельности. В таком обществе богатство всех неразрывно связано с богатством каждого его члена, а общественное процветание есть функция от процветания отдельных индивидов и социальных групп.

Надо только отдавать себе отчет, на каком отрезке пути мы находимся в каждый данный момент времени. С учетом сказанного становится ясно, что мы не можем сегодня реализовать идею либеральной экономики в принципе. Более того, неразвитость инфраструктуры рынка, отсутствие опыта рыночных отношений, равно как и структурная несбалансированность производства, потребления и системы финансов, вряд ли дают основание надеяться на возможность реализации полноценной социально-ориентированной модели.

Смешанная экономика с системой конституционных гарантий и социальной защиты - видимо, тот максимум, который может реали-

зоваться с минимальными потерями и потрясениями для населения и народного хозяйства в целом в современных условиях нашей страны.

В случае реализации такой стратегии достижение сбалансированности различных составляющих экономики целесообразно осуществлять на основе решения земельного вопроса, формирования инфраструктуры рынка и в первую очередь рынка жилья и недвижимости, а также развития частного сектора, кооперативов, малого бизнеса и предпринимательства. Собственно движение в этом направлении и наблюдается в нашем обществе в данный момент.

Переход к формированию рыночной экономики в нашей стране обнажил все слабости существовавшей до этого системы социального обеспечения, которая естественно оказалась не готовой к выполнению многообразных функций социальной защиты населения. Создание благоприятных условий для финансирования услуг, связанных с системой социальной защиты населения требует как изменения действующего законодательства, так и характера и механизмов управления.

В плане *развития законодательства* важнейшими моментами на сегодня являются:

- Изменение общего неблагоприятного климата хозяйственной деятельности предприятий всех видов собственности и организационно-правовых форм, вызванного высоким уровнем прямого и косвенного налогообложения.
- Законодательное поощрение благотворительной деятельности и связанных с нею затрат коммерческих структур. Действующий сегодня порядок жестко лимитирует возможности благотворительной деятельности коммерческого сектора экономики.
- Более внимательное и поощрительное отношение к деятельности некоммерческих организаций. Общественные издержки, дискуссии и демарши связанные с внесением поправок в соответствующее законодательство в сентябре-декабре 2005 г., еще долго будут давать о себе знать.

Характер *изменения механизмов управления* предполагает:

- Более полное и четкое разделение властных и имущественных функций органов управления различных уровней.
- Увеличение возможностей предоставления льгот органами управления коммерческим структурам, финансирующим текущие

затраты и делающим инвестиции в организации и учреждения социальной защиты.

- Создание специальных бюджетных и внебюджетных территориальных фондов социальной защиты населения.
- Поощрение создания благотворительных частных и общественных организаций, которым суждено сыграть важную роль в помощи и поддержке отдельных групп населения.
- Поощрение деятельности организаций и учреждений социальной защиты, направленной на увеличение доли самофинансирования в общей структуре их затрат.
- Разработку архитектурно-планировочных решений и проектов новых типов учреждений социальной защиты (центров социального обслуживания, медико-социальных центров и др.).

Понятно, что экономический кризис, равно и как разрушение системы управления, прежде всего на уровнях городского и местного самоуправления, углубили возникающие в этой сфере противоречия. А без хорошо отлаженной системы местного самоуправления “дойти из центра” с решением огромного числа социальных проблем до потребителей практически невозможно.

Поэтому создание, в соответствии с 131-ФЗ (2), муниципальных образований (МО) и муниципальных поселений (МП) можно рассматривать как реакцию законодателя на необходимость приближения механизмов решения социальных проблем к местам их постоянного возникновения. А именно, по месту жительства и повседневной жизни людей.

Пользуясь случаем, заметим, что последовательная реализации 131-ФЗ потребует огромных усилий и большой сопроводительной работы как на федеральном, так и региональном уровнях управления. Эта работа необходима для того, чтобы новое звено – МП оказались непротиворечиво вписанными в систему управления. Среди основных направлений уже идущей и предстоящей работы по реализации указанного закона можно выделить следующие:

- Корректировку бюджетного процесса, в который теперь необходимо полноценно вписать МО и МП.
- Создание информационно-статистической базы МП. Без такой базы, которая на данный момент отсутствует, принятие решений на этом и вышестоящем уровне управления будет осуществляться вслепую.

- Разграничение двух уровней муниципальной собственности (муниципальных образований - МО и муниципальных поселений), равно как и завершение уже давно идущего процесса разграничения государственной и муниципальной собственности.

- Оработку методики расчета налогооблагаемой базы МО и МП, расширение рамок переходного периода к новой системе бюджетных отношений минимум до 2010 г., а также внесение изменений в нормативные документы, определяющие термин “налоговый потенциал”, с целью их унификации (Бюджетный кодекс РФ, Приказ Министерства финансов РФ от 27 августа 2004 г. № 243 “О методических рекомендациях субъектам РФ и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений”).

- Оработку порядка реализации передачи функций от МО к МП и наоборот. Без этого передача функций будет напоминать скорее перетягивание каната с использованием силового давления.

- Выработку механизмов, позволяющих компенсировать МО и МП неблагоприятные условия хозяйственной деятельности на их территориях. Такие условия имеют объективный характер. Они могут быть связаны: с низкой плотностью населения; удаленностью от рынков сбыта; отсутствием дорожно-транспортной сети; сложившимся в данной местности традиционным природопользованием и другими обстоятельствами.

- Подготовку и переподготовку большого числа новых кадров и исполнителей, вовлеченных в систему управления.

Решение этих и ряда других проблем поможет приблизить принятие решений к нуждам людей и создать более действенные системы социальной защиты и защиты прав потребителей.

В огромной по своим масштабам и комплексности сфере услуг нашей страны имеется бесконечное число проблем, связанных с оценкой состояния их развития и защитой прав потребителей. При этом четыре из них, на наш взгляд, являются исключительно актуальными для основной массы потребителей:

- одна из них связана с качеством и нормативами потребляемой питьевой воды;

- другая – с качеством и нормативами тепла и горячей воды;

- третья – с эгоизмом торговли, накручивающей совершенно необоснованные наценки на свои услуги, которые с учетом

перепродаж и посредников очень часто ведут к двойному повышению потребительских цен;

- четвертая – с опережающим ростом тарифов на услуги естественных и локальных монополий.

К сожалению, ни одна из указанных проблем пока еще не находится в центре внимания ни государственных органов по защите прав потребителей, ни общественных организаций, действующих в рассматриваемой сфере. Более того, как было показано ранее, во вновь сформированной системе государственного управления вопросы тарифов и цен на услуги естественных монополий вообще не “беспокоят” Роспотребнадзор.

В разрезе различных видов обслуживания процесс формирования *конкурентной среды*, которая только и может обеспечить качество услуг на потребительском рынке, идет довольно противоречиво. Сложившееся в этой сфере положение дел наиболее корректно охарактеризовать следующим образом (ниже различные отрасли и сектора обслуживания описаны в порядке убывания уровня развития в них конкурентной среды):

- Конкурентная среда *создана и довольно успешно развивается*: на авиационном и автомобильном пассажирском транспорте, в мобильной связи, международном туризме, в культуре и искусстве (концертно-исполнительские услуги, кинопрокат), в СМИ (издательский сектор), в финансовых услугах (банки, страховые компании, ПИФы). В этих секторах обслуживания рынок укрепляет саму основу традиционно сложившихся отношений *потребитель (клиент) – производитель услуги*, а характерная для них формула “клиент всегда прав” начинает наполняться реальным содержанием.

- Конкурентная среда *формируется*: в бытовом обслуживании, внутреннем туризме, дошкольном воспитании, на водном пассажирском транспорте, в физической культуре и спорте.

- *Фантомы* конкурентной среды нашли широкое распространение: в высшем образовании, медицинском обслуживании, правовых услугах (нотариат, адвокатура), СМИ (телевидение). Под фантомами конкурентной среды в данном случае понимаются ее ложные или, возможно, какие-то очень искаженные переходные формы.

Например, наблюдения показывают, что в конкретных условиях нашей страны и социально-культурных традициях нашего народа

распространение платности в медицинском обслуживании и высшем образовании изменяет мотивацию и сами основы традиционно сложившихся отношений: *пациент - доктор, студент – профессор*. Оплатив “услугу”, многие пациенты и студенты перестают лечиться и учиться. Они, как клиенты, начинают “заказывать музыку”, рассматривая докторов и профессоров в качестве гостиничных портье, метрдотелей и продавцов.

В свою очередь, последовательная реализация докторами и профессорами принципа “клиент всегда прав” полностью лишает смысла сам процесс медицинского лечения пациента и тяжелого труда студента, связанного с необходимостью “грызть гранит науки”, который предполагается вузовским обучением. В результате медицинские учреждения и вузы только по своей организационно-правовой форме остаются таковыми, а реализуемые в них отношения по своей сути не отличаются от отношений, которые реализуются в гостиницах, ресторанах и супермаркетах.

- Конкурентная среда *практически отсутствует*: по всему спектру услуг (водо-, газо-, тепло-, энергоснабжение, канализация, утилизация мусора, техническое обслуживание и ремонт) в жилищно-коммунальном обслуживании, на железнодорожном пассажирском транспорте, в образовании (профессионально-техническое обучение), санаторно-курортном обслуживании, связи (почта, телеграф, традиционная телефония), праве (милиция, суд).

Понятно, что в условиях нашей огромной страны состояние потребительского рынка услуг в значительной степени обусловлено не только внутренними, но и внешними факторами. Среди них следует выделить территориальные различия, влияние НТП на развитие сферы услуг, эффективность работы по стандартизации и сертификации услуг, защиту прав потребителей. Все эти вопросы были описаны в работе лишь в самом общем виде.

Более того, отслеживание процессов, происходящих на потребительском рынке услуг, предполагает развитую традицию маркетинговых исследований, которые по большому счету еще только разворачиваются в нашей стране (З, С. 18-35). В этих условиях пока еще не приходится говорить о решающем влиянии самого *маркетинга*, как системы организации производства и сбыта продукции (товаров и услуг), ориентированной на удовлетворение

потребностей потребителей и получения прибыли на основе исследования и прогнозирования рынка.

Анализ конкурентности рынка и его насыщенности отдельными видами услуг, уровня сервиса и качества обслуживания, удовлетворенности клиентов этим качеством и их лояльности к производителям услуг - все это требует постоянного изучения и кропотливой работы многих людей и исследовательских организаций.

В целом можно сказать, что в наблюдаемый период в сфере услуг произошли огромные изменения. Позитивную направленность этих изменений достаточно трудно фиксировать в режиме выживания, связанного с жесткими ограничениями по доходам для широких масс населения. Она, тем не менее, уже дает о себе знать как в расширении номенклатуры оказываемых услуг, так и в изменениях самой структуры потребления. Указанная тенденция проявится в еще большей степени по мере нарастания устойчивости в социально-экономическом развитии и неизбежно связанного с этим роста благосостояния. Хочется верить, что реализуемые сегодня национальные проекты внесут свой вклад в улучшение условий жизни населения и укрепление потребительского рынка услуг.

Примечания

1. Ремчуков К. Либерально-консервативное видение будущего России. //Независимая газета, 18.11.2005 г., № 250 - 251 (3646 –3647), С. 10; Авен П. “Нищета не наша забота” // Аргументы и факты, октябрь 2004 г., № 41 (1250), С. 9. Роль институтов гражданского общества и потенциала человеческой личности как возрастающих факторов ускорения социально-экономического развития России. –М.: РКГ, 2005. –295 с.
2. ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Сетевой адрес: <http://www.akdi.ru/gd/proekt/091204GD.SHTM>.
3. Фокс К., Сагинова О., Скоробогатых И. Эволюция маркетинговой мысли в СССР в период 1961-1991 гг.: от марксизма к маркетингу. //Маркетинг и маркетинговые исследования, август 2005, № 4 (58).

ЛИТЕРАТУРА

- Анисимов А.И. Стратегия социального развития сельских территорий Белгородской области. //Всероссийское совещание по социальному развитию сельских территорий. М.: Минсельхоз РФ, 2003.
- Гражданский кодекс РФ. – М.: ИНФРА-М НОРМА, 1996.-555 с.
- Гришина Т.В. Социальное развитие сельских территорий Костромской области. //Всероссийское совещание по социальному развитию сельских территорий. М.: Минсельхоз РФ, 2003.
- Елисеева И.И. Научные подходы к оценке масштабов теневой экономики и их влияния на национальную безопасность страны. М.: ИМЭПИ РАН, 2003.
- Жилищный кодекс Российской Федерации. – М.: Мартин, 2005.
- Земельный кодекс РФ.- М.: Кодекс, 2002.
- Клепикова Т.В., Клепикова Н.В. Справочник по микрофинансированию. Иркутск: ИГТУ, 2000.
- Конференция ООН по торговле и развитию (UNCTAD). 2001. “Руководство ООН по защите прав потребителей”. Geneva, Switzerland: UNCTAD.
- Котилко В.В., Саралидзе А.М. Социальная политика и сфера услуг.- Владимир: ВГУ, 2004.- 456 с.
- О ситуации на потребительском рынке услуг. //Статистический Бюллетень, М.: Госкомстат РФ, 2000, №2 (65).
- Пациорковский В.В. Вопросы статистической оценки потенциала социальной инфраструктуры. /Статистика инфраструктуры. Отв. ред. Т.В.Рябушкин. – М.: Наука, 1987, С. 169-183.
- Пациорковский В.В. Платные услуги населению: состояние и перспективы. М.: Наука, 1991.- 115 с.
- Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда. Постановление Госкомстроя РФ от 27.09.2003 г., № 170. //Российская газета, 23.10.2003 г., № 214 (3328). Дополнительный выпуск.
- Практика организации местного самоуправления в зарубежных странах. - М.: НПК “Ресурс”, 1990 г.
- Проблемы развития сферы услуг. Отв. ред. Н.Римашевская, В.Пациорковский. – М.: ЦЭМИ, 1989.- 160 с.
- Рамсес В.Б. Личное потребление в Японии. М.: Наука, 1985.
- Регионы России. Социально-экономические показатели. 2003. М.: Госкомстат РФ, 2003.
- Римашевская Н. Человек и реформы: секреты выживания. – М.: ИСЭПН РАН, 2003.-390 с.

Роль институтов гражданского общества и потенциала человеческой личности как возрастающих факторов ускорения социально-экономического развития России. – М.: РКГ, 2005. –295 с.

Россия: 10 лет реформ. Под ред. Н.М.Римашевской. -М.: ИСЭПН РАН, 2002.

Состояние социально-трудовой сферы села и предложения по ее урегулированию. Ежегодный доклад по результатам мониторинга (шестой выпуск). -М.: Минсельхоз РФ, 2005.

Социальная инфраструктура. Отв. ред. Н.Римашевская, В.Пациорковский. – М.: ЦЭМИ, 1989, 165 с.

Социальная инфраструктура: оценка состояния и концепция развития. Отв. ред. Н.Римашевская, В.Пациорковский. – М.: ИСЭПН РАН, 1991, 208 с.

Социальная защита населения. Под ред. Н.М.Римашевской. -М.: ИСЭПН, 2002. –287 с.

Социально-экономическое положение России 2004 год. Выпуск XII. М.:ФСГС РФ, 2004.

Средства массовой информации в развитых демократиях: свободы и несвободы. –М.: ОАО “Дом печати- Вятка”, 2004. -208 с.

Суринов А.Е. Уровень жизни населения России: 1992-2002 гг. М.: Статистика России, 2003.

США. Рынок потребительских товаров и услуг. М.: Наука, 1983.

Челенков А.П. Маркетинг услуг. М.: Центр МИМ, 2001.

Шишкин С.В. Экономика социальной сферы. М.: ГУВШЭ, 2003.

Эрхард Л. Благосостояние для всех. -М.: Начала-Пресс, 1991.

Эрхард Л. Полвека размышлений: Речи и статьи. -М.: Руссико-Ордынка, 1993.

O'Brien David J., Patsiorkovsky Valery V.. Measuring Social and Economic Change in Rural Russia: Surveys from 1991 to 2003. - Lanham, MD: Lexington Books, 2006. – 232 p.

O'Brien D., Patsiorkovski V., Dershem L. Household Capital & the Agrarian Problem in Russia. London: Ashgate, 2000. -287 p.

Osborne David. Laboratories of Democracy: Foreword by Bill Clinton. -Boston, Mass.: Harvard Business School Press, 1990.

Osborne David and Gaebler Ted. Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector. -N.Y.: Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1.

**Обращение к Правительству РФ
принято на заседании Правления Всероссийской Ассоциации
приватизируемых и частных предприятий (работодателей)
1 июня 2005г.**

Реформа технического регулирования является одной из наиболее значимых реформ текущего десятилетия, и единственной реформой, которую смело можно назвать популярной. Принятие закона “О техническом регулировании” кардинально меняет всю систему принятия и применения обязательных технических требований к продукции и процессам производства. В случае успешной реализации реформы и принятия необходимых технических регламентов будет не только создано новое техническое законодательство России, но и сформирована определенная система отношений между производителями, потребителями и государством в сфере обеспечения безопасности продукции и процессов производства.

Дебюрократизация экономики является одним из главных принципов экономического развития, установленными Президентом и Правительством Российской Федерации, вследствие чего одной из важных составляющих проводимых на сегодняшний день реформ стала реформа системы стандартизации. Существующая система установления административных требований, не приводящих к обеспечению безопасности продукции, а лишь усложняющих уже и без того непростую и неэффективную процедуру допуска товаров на российский рынок, является серьёзным сдерживающим фактором

на пути технологического развития промышленности, и противоречит проводимой в России административной реформе.

Сегодня наблюдается серьёзное торможение реформы технического регулирования. Ведется постоянная публичная атака на базовые принципы реформы, поддерживаемая рядом министерств и ведомств, и в первую очередь, Федеральным агентством по техническому регулированию.

Притом, что практически отсутствует практика применения нового закона и не принято ни одного технического регламента, активно пропагандируется пересмотр концепции закона и отказ от его основных принципов.

Предложения противников реформы технического регулирования основываются на необходимости пересмотра базовой концепции закона “О техническом регулировании”, и фактически предлагают возврат к старой системе стандартизации и ведомственному нормотворчеству: предлагается вернуться к государственному регулированию не только безопасности, но и качества продукции, отказаться от добровольности применения стандартов и регулирования через федеральные законы прямого действия.

Таким образом, на сегодняшний день осуществление реформы свелось к массовому ведомственному нормотворчеству, в том числе и по разработке проектов технических регламентов, противоречащих подходам и концепции действующего закона “О техническом регулировании”.

Результатом подобных действий явилась практически полная остановка реформы. С момента принятия Федерального закона “О техническом регулировании” прошло больше двух лет. За это время ни одного регламента не было внесено на рассмотрение в Государственную Думу. Реакцией рынка на остановку реформы, и на публичное дезавуирование основополагающих принципов технического регулирования со стороны ряда органов государственной власти, стало резкое снижение активности, как по разработке самих технических регламентов, так и по продвижению уже разработанных документов, полная дезориентация потенциальных разработчиков по методологии создания технических регламентов, и прогрессирующее недоверие со стороны и отечественных, и западных производителей, к возможности осуществления реформы технического регулирования в России

и возможности реального осуществления декларируемой Правительством и Президентом административной реформы.

Из отпущенного федеральным законом “О техническом регулировании” срока на разработку и принятие всей базы технических регламентов в России потеряно уже слишком много времени. До конца переходного периода осталось неполных пять лет. Учитывая крайнюю сложность и трудоемкость задачи — это очень и очень мало. Для достижения целей, предусмотренных реформой технического регулирования, сегодня всем федеральным органам власти, Правительству и Президенту России необходимо четко и скоординировано направить все усилия на реализацию реформы, отказавшись от дискуссий об изменении её концепции.

В связи с чем, в целях дальнейшего проведения реформы технического регулирования представляется необходимым:

- **зафиксировать** позицию Правительства Российской Федерации о неизменности основных принципов реформы технического регулирования и отказа от внесения изменений в Закон “О техническом регулировании”;

- **объявить** мораторий на подготовку, публичное обсуждение и популяризацию любых изменений в закон “О техническом регулировании” и изменения его концепции до момента принятия Государственной Думой и Президентам РФ общих технических регламентов и основных специальных технических регламентов и накопления достаточной практики их применения;

- **прекратить** практику подготовки федеральными органами власти проектов технических регламентов, противоречащих принципам и нормам федерального закона “О техническом регулировании”;

- **прекратить** практику незаконного ведомственного нормотворчества, противоречащего действующему закону “О техническом регулировании”.

Источник: Сетевой адрес: <http://www.rabotodateli.ru/teh/207.html>

P.S. Здесь и далее во всех сетевых документах сохранены редакция, орфография и пунктуация оригинала.

Пример рассылки о лотерейном выигрыше

NATIONAL POSTCODE INTERNATIONAL LOTTERY
AND PROMOTIONS.VANM EEGENSTRAAT 70,
POST CODE 1122GK, AMSTERDAM, THE NETHERLANDS.

FROM : THE DESK OF THE MANAGING DIRECTOR
INTERNATIONAL PROMOTION/PRIZE AWARD DEPT,
SCFN : GWK/5333/025648/03UAD.
BATCH: 241/2002/BLL.
Tel : 0031-617-620-158 Fax : 0031-847-539-229
Email : vanroyagency0102@netscape.net
Attn: Winner,

We are pleased to inform you of the release today the 4th of August,2005 of the NATIONAL POSTCODE INTERNATIONAL LOTTERY/PROMOTIONS, NETHERLANDS held on the 30th of June,2005. Your email address attached to the Ticket No:1001-58255563-2285 with Serial No: 8888/03 drew from the Lucky No:02-22-00-66-99-85-52-12-36-50, which consequently won the lottery in the FIRST category.

You have therefore been approved for a lump sum pay out of \$2,500,000.00 (Two Million, Five Hundred Thousand Dollars) in cash credited to security file number GWK/5333/025648/03UAD. This is from a total cash prize of US\$4 Million share among four individuals in this category.

CONGRATULATIONS!!!.

Your funds is now deposited with our Payment/Finance Department in the security company to your name. Due to the mixed up of some numbers and names, we ask that you keep this winning a top secret from the public notice until your claims has been processed and remitted to your account

as this is apart of the security protocol, to avoid double claiming or unwarranted taking advantage of this program by participants.

All participants were selected through a computer ballot system drawn from the 100,000 company/individual email addresses from all over the world as part of our international promotions program, which we conduct every decade.

We hope with a part of winnings, you will take part in our end of year stake USD\$20 million International Lottery Program.

TO begin your claims, please contact your claim agent:

NATIONAL POSTCODE LOTERIJ AGENCY:

DR.VAN ROY(Director of operations).

TEL: 0031-617-620-158

Email : vanroyagency0102@netscape.net

For processing and remittance of your cash to a designated account of your choice. Remember,all winnings must be claim not later than 19th of August,2005.After this date, all unclaimed funds will be returned to the promotion company.

NOTE: In order to avoid unnecessary delays and complications, please remember to quote your security credited file number and batch numbers respectively in every correspondence with your claim agent.

Furthermore, should there be any change of your address, do inform your claim agent as soon as possible.

Congratulations once again from all members of our staff and thank you for being part of our promotions program.

Yours sincerely,

Mrs Maureen Kats,

(promotion manager).

Источник: Электронный адрес: vanroyagency0102@netscape.net

Пример рассылки «нигерийского» письма

FROM DR.Frank Ikomi

12 Northumberland Avenue

London WC2N 5BX

FAX NUMBER: +44 700 598 2680

Hello Friend,

I am Dr. Frank Ikomi and I a member of federal executive committee set up by the senate committee on foreign contract award and payment verification in Nigeria.

I am presently on two months official duty in London.

I have a very sensitive and confidential brief from this top (oligarch) to ask for your partnership in re-profiling funds US\$23.3 Million. I will give the details, but in summary, the funds are coming via Federal Ministry Of Environment on a contract that will be presume to have been completed by you.

This is a legitimate transaction. You will be paid 20% for our "Assistance".

If you are interested, please write back by mail or fax, and provide me with your confidential telephone number, fax number and email address and I will provide further details and instructions. Please keep this confidential;

Finally, please note that this must be concluded within two weeks.

Please advice me on your position by email immediately via frank_ikomi@katamail.com or fax me your details, as i look forward to your prompt response.

Regards,

Dr. Frank Ikomi

FAX NUMBER: +44 700 598 2680

Источник: Электронный адрес:

"Frank Ikomi" <frank_ikomi53@yahoo.co.uk>

07 Янв 2006 15:35:37

Приложение 3.

Пример рассылки писем о быстрых заработках - 1

Уважаемые дамы и господа, вы владеете русским языком, умеете пользоваться компьютером и знаете, что такое интернет, имеете собственный электронный почтовый ящик, через который мы можем с Вами поддерживать связь, тогда вы тот самый человек, который нам

нужен. Мы платим добросовестно и очень хорошо, а немного решительности и желания для начала нужно Вам.

Мы предлагаем Вам работу торгового представителя (агента) в качестве внештатного сотрудника нашей фирмы в Вашем регионе и предлагаем Вам продавать наши товары при солидном вознаграждении за Ваши усилия.

В случае Вашего успеха и наличия значительного покупательского потенциала в Вашем регионе возможен переход на штатный статус (медицинское страхование и пенсионное обслуживание, оплачиваемые отпуска и т.д.) с открытием представительства нашей фирмы при соответствующей регистрации у местных властей при нашей финансовой поддержке.

Вы должны внимательно прочитать наши условия и если Вы полностью согласны с ними и хотите действительно работать с нами, тогда для этого Вы должны произвести регистрацию у нас. Вы получите регистрационный номер через который с Вами будет поддерживаться контакт. Ваши персональные данные будут строго конфиденциально у нас храниться. В формуляре регистрации указывать номер Вашего счёта нельзя. Он будет запрошен при необходимости оплаты по закодированному каналу.

Философия нашей фирмы стоит на таких принципах:

Каждый человек имеет свой талант и при предоставлении ему шанса он может раскрыться. Возможно как раз Вы и имеете талант к торговле. Торговая деятельность не имеет для Вас никакого риска. Вы не вкладываете собственные деньги в товары, мы это уже сделали. Вы предлагаете по Вашему выбору потенциальным покупателям наши товары, как бывшие в употреблении со всемирно известным немецким качеством по весьма приемлемым ценам, так и поставки нового оборудования или техники, конечно, тоже возможны.

Поставка возможна в любую точку планеты или самовывозом силами покупателя. При этом конечно же нужно учитывать расстояние, вид транспорта и сроки поставок. Стоимость перевозки рассчитывается отдельно для каждого случая и не является

постоянной. Информацию о стоимости растоможивания получить Вы можете в местной таможне.

Вы не должны волноваться о том, что Ваши усилия в случае Вашего успеха останутся без финансового вознаграждения. Чем больше Вы заработаете у нас, тем ещё больше мы Вам заплатим. Кроме нормальной оплаты в зависимости от объёма сделок применяем мы ещё и бонусную систему доплат.

Где Вы живёте и какой Вы национальности, это для нас не имеет никакого значения. В любую точку земли мы найдём дорогу и поставим наши товары, к которым Вы найдёте покупателя. Ассортимент наших товаров специально подобран, исходя из потребностей и возможностей экономики в Ваших странах.

На сегодня в нашем ассортименте находятся следующие товары:

- Мобильные здания;
- Грузовой транспорт;
- Строительная техника;
- Немецкие технологии;

Ассортимент товаров может быть по Вашим запросам расширен, так как мы имеем хорошие деловые контакты со многими странами в Европе. Другими словами это означает, что всё, что имеется к продаже в Европе, можем мы предложить на Ваш внутренний рынок и Вы персонально играете при этом важную роль.

Мы сердечно благодарим Вас за проявленный интерес при посещении именно этой страницы.

А теперь приглашаем к нашему 4§ общих условий деятельности фирмы об условиях работы и оплаты труда внештатных сотрудников, а дальше к регистрации и большого Вам успеха!!!

Источник: Сетевой адрес: <http://adams.3333.pp.ru/>

Пример рассылки письма о быстром заработке в сетевом маркетинге - 2

Данное письмо НЕ является спамом. Это действительно выгодное предложение, от которого будет трудно отказаться. Это сообщение посылается вам только один раз, и если вы его проигнорируете, то 100% пожалеете об этом.

Здравствуйте!

Убедительная просьба: дочитайте это письмо до конца - это в ваших интересах, так как его вы больше не получите никогда! Прошу прощения, если данное сообщение отняло у Вас Ваше драгоценное время! Данная рассылка произведена в соответствии с ч.4 ст.29 Конституции РФ. Ваш электронный адрес получен из открытых источников. ДАННАЯ РАССЫЛКА ЯВЛЯЕТСЯ РАЗОВОЙ И НЕ НАВЯЗЫВАЕТ ПЛАТНЫХ УСЛУГ.

ДОРОГИЕ ДРУЗЬЯ!

ОПИСАННАЯ НИЖЕ ПРОГРАММА ПОМОЖЕТ ВАМ СТАТЬ
ПО-НАСТОЯЩЕМУ БОГАТЫМИ И СВОБОДНЫМИ ЛЮДЬМИ!!!

(Внимание! После первого прочтения данная информация может показаться вам обманом, поэтому настоятельно рекомендую вам прочитать её не один раз, потому что только так можно вникнуть и понять всю суть данной программы. Ещё никто не смог поверить в это после первого прочтения. И всё же, если вы придёте к выводу, что это обыкновенное кидалово лохов, то вы просто непробиваемый скептик, жить которому в этом мире как минимум невозможно).

Этот метод заработка денег на самом деле **ДЕЙСТВУЕТ НА 100%, КОГДА УГОДНО, ГДЕ УГОДНО**. Я уверен, что Вы сможете заработать до 1.000.000 рублей в последующие 90 дней. Перед тем как сказать глупость... пожалуйста, ещё раз говорю, прочитайте внимательно и вникните в **_С_У_Т_Ь_** этой программы. Это не цепное письмо, а отличная легальная возможность заработать деньги.

Участвуя в проекте, Вы **ГАРАНТИРОВАННО** получите деньги, о которых всегда мечтали, которые помогут воплотить все Ваши заветные желания! При этом Вы ничем не рискуете, так почему бы ни попробовать?

Если Вы с сомнением относитесь к возможностям бизнеса в Интернет, то подумайте ещё раз, Вы ничего не теряете, особых капиталовложений не совершаете, а доход от действий в проекте просто **ПОРАЗИТЕЛЬНЫЙ!!!** Не живите одними сомнениями!

Я предлагаю Вам присоединиться сейчас! И, может быть уже завтра, все Ваши мечты уже станут реальностью! **ОБЯЗАТЕЛЬНО ПРОЧТИТЕ ДО КОНЦА !!!**

Источник: Электронный адрес: aleksei18@fromru.com
02 2005 22:19:06

Приложение 4.

Председателю Правительства РФ
М.Е.Фрадкову.

Глубокоуважаемый Михаил Ефимович!

Правительство РФ постановлением от 30 июня 2004 г. № 322 утвердило Положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Указанное решение является важным шагом в повышении роли государственных органов в этом нужном деле.

Трудно, однако, понять, как создание данной службы согласуется с действующим законодательством, а именно федеральным законом «О защите прав потребителей».

В статье 40 «Полномочия федерального антимонопольного органа» указанного закона сказано: «1. Федеральный антимонопольный орган (его территориальные органы) осуществляет государственный контроль за соблюдением законов и иных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей».

В то же время в пункте 5 положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека записано: «5. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека осуществляет следующие полномочия: ... 5.1.2. государственный контроль за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей».

Сопоставление двух приведенных выше норм показывает, что они идентичны. Проблема состоит в том, что вновь созданная Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека находится в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации (пункт 2 Положения ...) и не является Федеральным антимонопольным органом. Говоря проще, она учреждена в нарушение действующего законодательства.

Хотелось бы понять: Каким образом, вы преодолеваете указанную правовую коллизию?

С уважением,
Зав лаб. ИСЭПН РАН,
д.э.н., проф.
Е–адрес: patsv@mail.ru
9.08.04 г.

В.В.Пациорковский

Уведомление.

Валерий Валентинович Пациорковский!

Ваше обращение номер 2004-3121 принято к рассмотрению.

Автоматизированная рассылка. Пожалуйста, не отвечайте!

Сетевой адрес: <http://www.government.gov.ru/intserv2/asks/form.html>

Приложение 5.

Председателю Правительства РФ М.Е.Фрадкову.

Глубокоуважаемый Михаил Ефимович!

Мною получен ответ на письмо от 9.08.2004 г. (регистрационный номер 2004-3121). Ответ (от 6.09.2004 г № 0100/1216-04-16) подписан Н.В. Шестопаловым. Заместитель руководителя службы проинформировал меня о том (далее дословно), что положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты потребителей и благополучия человека, ..., было издано на основании и во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314.

Это ответ на вопрос: «на каком основании утверждено Правительством соответствующее положение»? Я такого вопроса не задавал. Спасибо за дополнительную информацию. Видимо, я задал свой вопрос в очень общей форме, поэтому, повторяясь, и извиняясь за настойчивость, прошу дать ответ по существу на следующие три вопроса.

1. Каким образом функция защиты прав потребителей, являющаяся в соответствии с действующим законодательством исключительной прерогативой антимонопольного органа (см.: «Закон о защите прав потребителей», глава 4, статья 40, пп. 1-5), оказалась в отраслевом ведомстве?

Этот вопрос далеко не праздный. В сфере услуг, например, защита прав потребителей, прежде всего, связана с деятельностью естественных и локальных монополий (чего стоят одни ДЭЗы, ЖЭКи, РАО «ЕЭС России», водоканалы, теплосети и др.). Поэтому она может эффективно осуществляться главным образом на путях создания конкурентной среды, что предполагает борьбу с монополизмом. Законодатель в этом случае принял вполне обоснованное решение.

2, Как отраслевой орган может решать межотраслевые задачи?

Защита прав потребителей по своей природе межотраслевая проблема. В той же сфере услуг она предполагает контроль и надзор в сферах банковских, бытовых, образовательных услуг, услуг связи, транспорта и т.п.

3. Как указанная служба, находясь в ведении Министерства здравоохранения и социального развития, может защищать права потребителей медицинских услуг, вызывающие массу нареканий?

Смею утверждать, что подобная организация дела противоречит всей практике и теории управления.

С уважением,
Зав лаб. ИСЭПН РАН,
д.э.н., проф.
1.10.05 г.

В.В.Пациорковский

Приложение 6.

**Архив решений, принимавшихся Федеральной службой
по надзору в сфере защиты прав потребителей и
благополучия в сентябре – октябре 2004 г.**

04.11.2004 Проект специального технического регламента “Сани-тарно-эпидемиологические требования к производству и обороту продуктов детского питания и их пищевой ценности” (ZIP, 91 КБ).

04.11.2004 Проект специального технического регламента “Санита-рно-эпидемиологические требования безопасности производства и оборота продуктов лечебного и профилактического питания” (ZIP, 67 КБ).

04.11.2004 Проект специального технического регламента “Санитарно-эпидемиологические требования безопасности производства и оборота алкогольной продукции” (ZIP, 35 КБ).

04.11.2004 Проект специального технического регламента “Санитарно-эпидемиологические требования безопасности к организации труда женщин, подростков и инвалидов” (ZIP, 85 КБ).

04.11.2004 Указание руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека “О проведении совещания врачей-бактериологов”.

03.11.2004 Указание руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека “О проведении межрегиональной научно-практической конференции “Актуальные вопросы здоровья населения Сибири: гигиенические и эпидемиологические аспекты”.

03.11.2004 Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации “О состоянии заболеваемости внутрибольничными инфекционными болезнями и мерах по их снижению”.

03.11.2004 Информация ВОЗ “Птичий грипп - ситуация в Азии: новые данные о роли домашних уток”.

03.11.2004 Информация о санитарно-эпидемиологической обстановке в Российской Федерации.

02.11.2004 График № 6 рассмотрения предложений по реструктуризации сети органов и учреждений Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

29.10.2004 Резолюция Международной научно-практической конференции по проблемам ВИЧ-инфекции и вирусных гепатитов.

27.10.2004 Концепция всемирной кампании по борьбе со СПИДом.

27.10.2004 Письмо руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 15.09.04 N 0100/1411-04-32 "О проведении мероприятий в рамках Всемирной кампании по борьбе со СПИДом".

27.10.2004 Письмо заместителя руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 27.10.04 N 0100/2138-04-32 "О реализации яблочно-персикового нектара".

14.10.2004 Письмо заместителя руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 12.10.04 N 0100/1683-04-32 "О приостановлении реализации консервов".

12.10.2004 Совместное письмо руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и директора Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков от 24.09.04 N 0100/1565-04-23 "О взаимодействии при осуществлении надзора (контроля) за производством и оборотом БАД".

06.10.2004 Письмо руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 06.10.04 N 0100/1743-04-32 "О противоэпидемических мероприятиях".

23.09.2004 Письмо заместителя руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 21.09.04 N 0100/1501-04-32 "О вакцинации паломников в 2004-2005 г.г.".

10.09.2004 Письмо руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 01.09.04 N 0100/1158-04-32 "Об итогах проведения массовой иммунизации населения Российской Федерации против дифтерии".

02.09.2004 Совместное письмо руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и директора Департамента управления делами Минэкономразвития России от 01.09.04 N 0100/1163-04-23 "О внесении записей в трудовые книжки работников территориальных органов Госторгинспекции".

01.09.2004 Письмо заместителя руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 31.08.04 N 0100/1135-04-32 "О транспортировке инфекционного материала".

01.09.2004 Совместное письмо руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и начальника Федеральной службы по экономическим и налоговым преступлениям от 31.08.04

№ 0100/1130-04-32 “О взаимодействии при осуществлении надзора (контроля) за производством и оборотом БАД” .

Источник: Сетевой адрес: <http://www.gsen.ru/doc/letter/letter.html>

Приложение 7.

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО НАДЗОРУ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ
ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ И БЛАГОПОЛУЧИЯ ЧЕЛОВЕКА
28.01.2005 № 0100/588-05-32**

**О взаимодействии органов государственной власти
Российской Федерации, органов местного
самоуправления и общественных объединений
потребителей в деле защиты прав потребителей**

Руководителям высших исполнительных органов государственной
власти субъектов Российской Федерации

Главам органов местного самоуправления

Руководителям взаимодействия органов общественных
объединений потребителей

Руководителям территориальных общественных объединений
управлений Роспотребнадзора

Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 образована Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее Роспотребнадзор), которой были переданы функции в сфере надзора на потребительском рынке Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, в сфере защиты прав потребителей упраздненного Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322 утверждено Положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, в соответствии с которым служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка.

В соответствии с Законом Российской Федерации “О защите прав потребителей” отношения в области защиты прав потребителей регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации, указанным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Практика показала, что созданная в России в соответствии с законодательством национальная система защиты прав потребителей действенна, способна обеспечивать и эффективно представлять законные интересы потребителей.

Равная и реальная защита этих интересов повсеместно на территории Российской Федерации может быть обеспечена только развитой и крепкой системой защиты прав потребителей при эффективном взаимодействии всех составляющих ее ветвей и разграничении и конкретизации их задач, полномочий, сфер действия.

Значительный вклад в проведение в регионах государственной политики в области защиты прав потребителей вносят субъекты Российской Федерации, принимая участие в разработке, утверждении и реализации региональных программ, а также в работе координационных советов по защите прав потребителей.

Большая работа по рассмотрению жалоб потребителей, их консультированию, оказанию практической помощи потребителям в восстановлении их нарушенных прав, в том числе и в судебном порядке, проводится органами местного самоуправления.

В связи с тем, что именно органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации решают вопросы местного значения, они, используя полномочия, предоставленные Законом Российской Федерации “О защите прав потребителей”, могут обеспечить оперативную защиту интересов потребителей по месту

жительства на основе безвозмездности, беспристрастности и индивидуального подхода к каждому потребителю.

Кроме того, органы местного самоуправления являются важным источником информации федеральных органов исполнительной власти и населения не только о проблемах, возникающих при осуществлении защиты прав потребителей, но и других социально значимых аспектах и проблемах.

В связи с вышесказанным считаем необходимым рекомендовать главам муниципальных образований обратить внимание на необходимость сохранения отделов защиты прав потребителей в органах местного самоуправления.

Необходимо отметить, что широкое представительство интересов потребителей происходит за счет общественного потребительского движения, активного его участия в формировании и реализации национальной политики в области защиты прав потребителей.

Общественные объединения потребителей активно участвуют в разработке и реализации региональных программ по защите прав потребителей, работе по внедрению потребительского образования в учебный процесс образовательных учреждений всех уровней, включают своих представителей в состав координационных советов, комиссий,

рабочих групп по разработке нормативных правовых документов, проводят независимые потребительские экспертизы и тестирования товаров, оказывают правовую помощь населению и т. д.

Следует отметить, что успех дальнейшей работы в указанных направлениях защиты прав потребителей во многом зависит от выбора форм взаимодействия между государственной, муниципальной и общественной ветвями системы защиты прав потребителей в деле реализации национальной потребительской политики на региональном и муниципальном уровнях.

В настоящее время Роспотребнадзор стремится организовать свою деятельность таким образом, чтобы обеспечить наиболее эффективное решение всех возложенных на него задач, готов в этой связи рассматривать любые конструктивные предложения и активно сотрудничать со всеми заинтересованными сторонами.

Руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации просим довести настоящее письмо до сведения Глав органов местного самоуправления.

Информацию о деятельности Роспотребнадзора, его структуре и ответственных работниках аппарата Роспотребнадзора можно получить на официальном сайте Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (www.gsen.ru).

Руководитель

Г. Г. Онищенко

Источник: Сетевой адрес: http://www.gsen.ru/zpp/inf_0100_588-05-32.html

Приложение 8.

**Информация о деятельности Федеральной службы
по надзору в сфере защиты прав потребителей и
благополучия в 2005 г. по теме «Защита потребителей»**

07.11.2005 Информация для размышления при использовании услуг дистанционного способа продажи товаров, например, для потребителей желающих приобрести “Сказочный паропылесос”.

05.10.2005 Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека открывает “Горячую линию” по актуальным вопросам защиты прав потребителей.

30.09.2005 Письмо заместителя руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека “О пиве Для друзей “Толстяк””.

26.09.2005 Соглашение о сотрудничестве Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Союза потребителей Российской Федерации.

26.09.2005 Письмо заместителя руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека “О реализации пива Для друзей “Толстяк””.

31.08.2005 Письмо руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека “О проведении семинара в г.Тольятти”.

01.08.2005 Письмо руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека “О правовых основаниях защиты прав потребителей в сфере долевого строительства жилья”.

19.07.2005 Письмо заместителя руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека “О проведении семинара по вопросам защиты прав потребителей”.

04.07.2005 Письмо заместителя руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека "О полномочиях органов местного самоуправления".

04.07.2005 Письмо заместителя руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека "О полномочиях общественных объединений потребителей".

07.06.2005 Письмо руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека "О правовых основаниях возмещения вреда, причиненного потребителям вследствие недостатков товара, работы или услуги".

07.06.2005 Информация для потребителей.

10.03.2005 План действий Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по подготовке к Всемирному дню защиты прав потребителей.

05.03.2005 Письмо руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека "О подготовке и проведении Всемирного дня защиты прав потребителей" 08.02.2005 Протокол рабочей встречи на тему: "Защита прав потребителей в сфере жилищно-коммунального хозяйства".

07.02.2005 Письмо руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека "О Федеральном законе Российской Федерации "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О защите прав потребителей" и о признании утратившим силу пункта 28 статьи 1 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О защите прав потребителей"".

01.02.2005 Федеральный закон "О внесении изменений в закон Российской Федерации "О защите прав потребителей" и о признании утратившим силу пункта 28 статьи 1 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации "О защите прав потребителей"".

01.02.2005 Закон Российской Федерации "О защите прав потребителей" от 07.02.1992 № 2300-1.

31.01.2005 Письмо руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека "О взаимодействии органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных объединений потребителей в деле защиты прав потребителей".

24.01.2005 Информация для потребителей "Актуальные вопросы защиты прав потребителей в сфере высшего профессионального образования".

20.01.2005 Информация для потребителей "Мониторинг состояния потребительского рынка за 9 месяцев 2004 года".

12.01.2005 Приказ руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека "Об утверждении плана действий Роспотребнадзора по надзору и контролю за соблюдением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и

защите прав потребителей в сфере жилищно-коммунального хозяйства на декабрь 2004 г.- 2005 г.

12.01.2005 Письмо руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека “О методических рекомендациях по вопросам защиты прав потребителей в сфере жилищно-коммунального хозяйства”.

Источник: Сетевой адрес: <http://www.gsen.ru/zpp/index.html>

Приложение 9.

Информация для потребителей

В связи с произошедшими в последнее время в ряде субъектов Российской Федерации случаями продолжительного отключения электроэнергии на объектах производственного, жилищно-коммунального, транспортного, бытового и иного назначения было допущено массовое нарушение соответствующих потребительских прав граждан.

Как отстоять эти права, кто должен нести ответственность перед потребителем за причиненный ему вред и на что вообще может рассчитывать в подобной ситуации «рядовой» гражданин?

Ответ на эти и другие вопросы Роспотребнадзор дает на примере нескольких наиболее типичных и показательных ситуаций.

Ситуация 1. Гражданина Н. энергокризис застал в метрополитене г. Москвы, услугами которого он решил воспользоваться с целью того, чтобы в конечном итоге своевременно прибыть в аэропорт, из которого он должен был вылететь по туристической путевке за границу. В результате, потеряв несколько незапланированных часов в подземке, гражданин Н. не смог в назначенный час прибыть в аэропорт и улететь на отдых. Кто должен возместить потребителю соответствующие убытки?

Купив билет для проезда в метрополитене, г-н Н. заключил с ним **договор перевозки** (п.2 ст.786, ст.789 Гражданского кодекса Российской Федерации), по которому перевозчик должен был перевести пассажира в соответствующий пункт назначения до одной из станций, указанных на схеме линий Московского метрополитена. Не обеспечив перевозку г-на Н. в так называемый разумный срок (ст. 792 ГК РФ), т. е. срок, соответствующий целям заключенного договора

перевозки, метрополитен не исполнил взятое им на себя обязательство по перевозке, за что он должен нести ответственность согласно ст.793 ГК РФ, в том числе имущественную ответственность за вред, причиненный потребителю вследствие недостатков услуги, и за соответствующие убытки потребителя, подлежащие возмещению в полном объеме.

Общие основания возмещения вреда, причиненного потребителям вследствие недостатков товара, работы или услуги, а также лица, ответственные за такой вред, сроки его возмещения и основания освобождения продавца (изготовителя, исполнителя) от соответствующей ответственности определены ст.ст. 1095-1098 ГК РФ и ст.ст. 13,14 Закона РФ «О защите прав потребителей».

В соответствии с указанными нормами вред, причиненный жизни, здоровью или имуществу потребителя вследствие конструктивных, производственных или иных недостатков товара, работы или услуги, подлежит возмещению продавцом или изготовителем товара, либо исполнителем услуги независимо от их вины и от того, состоял потерпевший с ними в договорных отношениях или нет.

Применительно к рассматриваемому случаю указанное означает, что гражданин Н. **вправе потребовать** от метрополитена компенсации имущественного вреда путем возмещения ему убытков, которые в том числе будут включать в себя стоимость несостоявшейся туристической поездки.

Более того, если, например, предположить, что в силу каких-либо обстоятельств у данного потребителя находилась помимо своей еще и путевка другого гражданина - потребителя, который не дождавшись его в аэропорту отправления не по своей воли был лишен возможности совершить соответствующую туристическую поездку, ответственность метрополитена возрастет на стоимость этой путевки.

Ситуация 2. Гражданин А., проживающий на 8 этаже 14-и этажного многоквартирного дома, в течение нескольких часов находился в лифте, остановившемся в результате несанкционированного отключения электроснабжения. В его квартире по той же причине продолжительное время были отключены все электроприборы (электроплита, холодильник, радиотелефонный аппарат и т.д.), а также сигнализация, подключенная к соответствующему пульту вневедомственной охраны.

Оказавшись в конечном итоге в своей квартире, г-н А. среди других бытовых неудобств обнаружил отсутствие холодного и горячего водоснабжения, а также испорченные продукты питания в размороженном холодильнике.

Подобная, во многом, стрессовая ситуация привела его к гипертоническому кризу, однако, отсутствие телефонной связи не позволило своевременно воспользоваться скорой медицинской помощью.

Кроме того, вневедомственная охрана, на пульте которой сработал сигнал соответствующего экстренного вызова, согласно договору предъявила г-ну А. счет за выезд на место сотрудников ВОХР.

На что в указанном случае может рассчитывать потребитель?

Прежде всего, следует знать, что в соответствии с п. 3 ст. 541 ГК РФ гражданин, использующий энергию для бытового потребления, **вправе** использовать ее в необходимом ему количестве, а права и свободы

человека и гражданина могут быть ограничены **только федеральным законом и только в той мере** (согласно п. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации), в какой это необходимо для целей, прямо определенных указанной статьей Основного Закона Российской Федерации.

Исходя из соответствующих положений п.п. 1.1-1.5 Правил предоставления коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1994 г. № 1099, обеспечение потребителей жилищно-коммунальных услуг надлежащим теплоснабжением, электроснабжением, холодным и горячим водоснабжением является для исполнителя **обязательным**.

При этом, согласно п. 5 ст. 4 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» и п.п. 1.5, 4.1 Правил предоставления коммунальных услуг каждый потребитель имеет право на то, чтобы услуги, связанные с энерго-, тепло- и водоснабжением занимаемого им жилого помещения, соответствовали по качеству обязательным требованиям нормативов и стандартов, санитарных правил и норм и условиям договора.

В соответствии с п. 1 ст. 547 ГК РФ в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств по договору энергоснабжения сторона, нарушившая обязательство, обязана возместить причиненный этим реальный ущерб (п. 2 ст. 15 ГК РФ).

В контексте соответствующих положений п. 3 ст. 541, п.п. 2, 3 ст. 546 ГК РФ и п.1.4 Правил предоставления коммунальных услуг единственным основанием для перерыва (прекращения, ограничения) в подаче гражданам указанных энергоресурсов могут служить необходимость проведения плановых или неотложных работ в системе энергообеспечения, а также стихийные бедствия и чрезвычайные ситуации, не зависящие от исполнителя и ресурсоснабжающих предприятий (в частности, перерыв в подаче, прекращение или ограничение подачи энергии без согласования с абонентом и без соответствующего его предупреждения допускаются в случае необходимости принять неотложные меры по предотвращению или ликвидации аварии при условии немедленного уведомления абонента об этом).

При этом любой **исполнитель жилищно-коммунальных услуг** обязан в соответствии с п.п. 5.2.4, 5.2.6 Правил предоставления коммунальных услуг принимать своевременные меры по предупреждению и устранению нарушений качества этих услуг, повышать их потребительские свойства и не допускать нарушений технологических процессов в ходе их оказания (обеспечивая таким образом строгое соблюдение Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Госстроя РФ от 27.09.2003 № 170, и ГОСТ Р 51617 – 2000 «Жилищно – коммунальные услуги. Общие технические условия»).

Как и в **ситуации 1**, описанной выше, в рассматриваемом случае г-н А., являясь пострадавшим потребителем жилищно-коммунальных услуг, вправе

требовать возмещения вреда, причиненного вследствие недостатков этих услуг, его здоровью и имуществу (на основании положений ст.ст. 1095-1098 ГК РФ и ст.ст. 13,14 Закона РФ «О защите прав потребителей»). Указанный вред, суммарное денежное выражение которого будет в том числе складываться из стоимости испорченных продуктов (при условии доказанного факта их порчи) и счета ВОХР за соответствующий вызов, подлежит возмещению той организацией, которая по отношению к потребителю является стороной, обязанной обеспечивать надлежащее энергоснабжение занимаемого им жилого помещения.

Единственным основанием, освобождающим в этой связи названную энергоснабжающую (жилищно-эксплуатационную) организацию от соответствующей гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный вследствие недостатков (нарушения качества предоставления) коммунальных услуг, по общему правилу, установленному ст. 1098 ГК РФ, ст. 14 Закона РФ «О защите прав потребителей» и п. 6.6 Правил предоставления коммунальных услуг будет служить доказанный ею факт действия непреодолимой силы.

Кроме того, при подтверждении в судебном заседании вины ответчика (ст. 401 ГК РФ) у потребителя возникают правовые основания для компенсации морального вреда согласно соответствующим положениям ст.ст. 151, 1099 - 1101 ГК РФ и ст. 15 Закона РФ «О защите прав потребителей».

Источник: Информация для потребителей. Сетевой адрес:
<http://www.gsen.ru/zpp/i070605.html>

Приложение 10.

Образцы претензий и исковых заявлений

Образец заявления об обнаружении недостатка в товаре

Руководителю _____
(полное наименование продавца
и его адрес)
от _____
(фамилия, имя и отчество полностью)
проживающего по адресу: _____
_____ тел.: _____

ЗАЯВЛЕНИЕ

“__” _____ 200__ г. я приобрел в Вашем магазине

(наименование товара, марка)
_____ стоимостью _____ рублей. На приобретенный товар был
установлен гарантийный срок продолжительностью _____ месяцев.

“ ___ ” _____ 200__ г. обнаружена неисправность (брак)

(описание неисправности)

В соответствии со ст. 18 Закона РФ “О защите прав потребителей”
прошу _____

(требование потребителя)

ПРИЛОЖЕНИЕ:

Копия чека

Копия гарантийного талона

Копия технического паспорта

Источник: Айман Т.О. Защита прав потребителей. –М.: РИОР,
2006, С. 4.

Образец заявления о нарушении сроков начала работ

Руководителю _____

(полное наименование продавца
и его адрес)

от _____

(фамилия, имя и отчество полностью)

проживающего по адресу: _____

тел.: _____

ЗАЯВЛЕНИЕ

“ ___ ” _____ 200__ г. я заключил договор на _____

(наименование работ по договору)

Срок начала работ по договору “ ___ ” _____ 200__ г. В настоящее
время _____

(работы не начаты, выполняются некачественно,

с нарушением условий договора и т.п.)

ПРИЛОЖЕНИЕ:

Копия договора

Источник: Айман Т.О. Защита прав потребителей. –М.: РИОР, 2006, С. 4.

Претензия с требованием к магазину о замене товара

Кому _____
От кого _____
Адрес _____
Тел.: _____

Заявление

5 марта 2006 г. я купила в вашем магазине холодильник “Север”, через 6 месяцев, во время гарантийного срока, он сломался.

Я обратилась в гарантийную мастерскую с просьбой устранить дефект. Из-за отсутствия необходимых деталей устранить дефект мастер не смог, нужные детали в ближайший месяц в мастерскую не поступят. Таким образом, этот недостаток не может быть устранен без несоразмерных затрат времени и относится к существенным, и я имею право на замену холодильника на такой же товар другой марки.

В соответствии с п.1 ст. 18 Закона “О защите прав потребителей” прошу заменить неисправный холодильник на холодильник “Стинол” с перерасчетом цены.

Прошу рассмотреть мою претензию в течение 7 дней, В случае игнорирования моих требований я буду вынуждена обратиться в суд. В исковом заявлении, помимо вышеизложенного, я буду просить суд

взыскать с вашего магазина компенсацию морального вреда, также вам придется платить госпошлину.

ПРИЛОЖЕНИЕ:

Копия товарного чека
Копия гарантийного талона
Копия копия акта осмотра холодильника

Дата: “__” _____ 200_г.

Подпись: _____.

Источник: Смирнова В. Защита прав потребителей. Практические советы. –СПб.: ПИТЕР, 2006, С. 192.

Образец искового заявления

В _____ суд г. _____
(наименование суда)
Истец _____
(Ф.И.О. полностью)
Ответчик _____
(полностью)
адрес _____

ИСКОВОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ

“__” _____ 200_ г. в _____
(наименование продавца)
расположенном по адресу _____ я приобрел

(наименование товара, модели, марка)
общей стоимостью _____ руб.

При попытке использовать товар по назначению я обнаружил

(перечисление обнаруженных дефектов, неисправностей и т.п.)

Наличие дефектов подтверждается заключением специалистов сервисного центра.

В соответствии с требованиями Закона “О защите прав потребителей” я обратился к ответчику с _____

_____ (перечисление предъявленных претензий)

До настоящего момента ответчик отказывается выполнить предъявленные ему требования.

В соответствии со ст. 21 Закона “О защите прав потребителей” за каждый день просрочки удовлетворения требований о расторжении договора виновная сторона уплачивает неустойку в размере 1 % от стоимости товара. На “___” _____ 200_г. просрочка составляет _____ дней.

Действиями ответчика мне также был причинен существенный моральный вред.

Из-за невозможности использовать _____ (наименование товара)

по назначению я вынужден _____ (описание причиненных неудобств)

Кроме того, я вынужден затрачивать силы и время для защиты своих прав в судебном порядке.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 15, 18, 21, 22 Закона “О защите прав потребителей”

ПРОШУ:

1. Расторгнуть договор купли-продажи _____ (наименование товара)

взыскав с ответчика стоимость товара на момент расторжения договора.

(Могут быть заявлены и иные требования. Например, устранить недостатки, обменять товар и т.п.)

2. Взыскать с ответчика неустойку за просрочку исполнения требования о расторгнутом договоре в размере 1% от стоимости товара за каждый день просрочки в сумме _____ руб.

3. Взыскать с ответчика _____ руб. в качестве компенсации морального вреда.

4. Взыскать с ответчика судебные расходы по делу.

“ ___ ” _____ 200_ г.

_____ (Ф.И.О.)

ПРИЛОЖЕНИЯ:

Копия чека

Копия гарантийного талона

Копия технического паспорта

Копия заявления продавцу

Копия экспертного заключения

Источник: Айман Т.О. Защита прав потребителей. –М.: РИОР, 2006, С. 8.

Приложение 11.

**Региональные общества потребителей
и специализированные объединения**

Центральный Федеральный Округ

Сопредседатель СПРФ – представитель СПРФ в Округе -
Головова Надежда Сергеевна (495) 923-14-86 925-49-59 ф.

Северо-Западный Федеральный Округ

Сопредседатель СПРФ - представитель СПРФ в Округе Козловская
Галина Ивановна (812) 276-16-17.

Южный Федеральный Округ

Сопредседатель СПРФ - представитель СПРФ в Округе -
Федирко Татьяна Ивановна (8632) 69-82-26.

Приволжский Федеральный Округ

Сопредседатель СПРФ - представитель СПРФ в Округе - Сидорова
Лидия Васильевна (8412) 52-09-90 т/ф.

Уральский Федеральный Округ

Сопредседатель СПРФ - представитель СПРФ в Округе - Яковлев
Анатолий Павлович (3432) 75-82-35.

Сибирский Федеральный Округ

Сопредседатель СПРФ - представитель СПРФ в Округе -
Тимошенко Галина Николаевна (3852) 23-25-84.

Дальневосточный Федеральный Округ

Сопредседатель СПРФ - представитель СПРФ в Округе –
Денисенко Владимир Митрофанович (4212) 34-09-05.

Источник: Сетевой адрес: <http://www.potrebitel.net/spisok.shtml>

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение: постановка проблемы	3
Глава 1. Социальная сфера – трудности демократических преобразований	15
Глава 2. Оценка состояния потребительского рынка услуг	25
Глава 3. Материальные услуги (<i>ЖКХ, транспорт, связь и бытовое обслуживание</i>)	39
Глава 4. Социально-культурные услуги (<i>медицинские, образовательные, культуры, права, туризма, санаторно-курортных учреждений</i>)	53
Глава 5. Территориальные различия в развитии сферы услуг	63
Глава 6. Научно-технический прогресс и новые технологии в сфере услуг (<i>интернет, мобильная связь, «киберденьги», рабочее место трейдера</i>)	81
Глава 7. Технические регламенты, стандартизация и сертификация в сфере услуг	93
Глава 8. Мошенничество в сфере услуг	103

Глава 9. Услуги органов государственной власти и местного самоуправления.....	115
Глава 10. Судебная защита прав потребителей	127
Глава 11. Гражданская инициатива и самоорганизация населения в защите прав потребителей	137
Глава 12. Сфера услуг и социальная защищенность населения: обобщение опыта других стран	149
Заключение	161
Литература.....	171
Приложения	173

ББК 65.9 (2) 442

П 21

Рынок потребительских услуг

Автор:

Пациорковский Валерий Валентинович

Редакторы:

И.В.Корхова – научный редактор.

Г.С.Сизова – литературный редактор.

Компьютерная верстка и оригинал-макет В.В.Вдовенко.

Оформление художника В.В.Коробановой.

За аутентичность фактического материала
ответственность несет автор.

ИСЭПН РАН

117218, Москва. Нахимовский пр-т, д. 32.
Тел.: (495) 125-73-02, Факс: (495) 129-08-01

Подписано в печать 15.04.2006 г.

Бумага офсетная. Формат 60 х 90 / 16
Печ. л. 10. Тираж 1000 экз. Заказ №

Библиография работ автора в последние годы (внутренние стороны обложек)

Пациорковский В.В., О'Брайн Д.Дж. Сельская Россия: социально-экономические изменения 1991-2003 гг. - М.: ИСЭПН, 2006.- 250 с.

O'Brien D.J., Patsiorkovsky V. V. Measuring Social and Economic Change in Rural Russia: Surveys from 1991 to 2003. -Lanham, MD: Lexington, 2006.- 236 p.

Пациорковский В.В., Пациорковская В.В. SPSS для социологов.- М.: ИСЭПН РАН, 2005. -433 с.

O'Brien D. J., Patsiorkovski V.V., Wegren S. K. Poverty and Adaptation in Rural Russia. / Rural Adaptation in Russia. Ed. By S.K. Wegren. -New York and London: Routledge, 2005, pp. 95-126.

Wegren S. K., O'Brien D. J., Patsiorkovski V.V. Household Responses, Regional Diversity and Contemporary Agrarian Reform in Russia. / Rural Adaptation in Russia. Ed. By S.K. Wegren. -New York and London: Routledge, 2005, pp. 190-225.

Пациорковский В.В. Сельская Россия: 1991-2001 гг.- М.: Финансы и статистика, 2003.- 368 с.

Пациорковский В.В., Идентичность человека и общества в эпоху глобализации. /Проблемы идентичности: человек и общество на пороге третьего тысячелетия.- М.: Институт им. Дж. Кеннана, 2003, С.82-91.

Пациорковский В.В., О'Брайн Д.Дж., Вегрен С.К. Сельская местность России в 1991-2001 гг. //Народонаселение, 2003, № 3, С. 111-122.

Пациорковский В.В., Вегрен С.К., О'Брайн Д.Дж. Сельская Россия: выигравшие-проигравшие в 1991-2001 гг. //Власть, 2003, № 2, С. 16-23.

Wegren S. K., O'Brien D. J., Patsiorkovski V.V. Why Russia's Rural Poor are Poor. // Post-Soviet Affairs, 2003, Vol. 19 (no. 3), pp. 264-287.

Wegren S. K., O'Brien D. J., Patsiorkovski V.V. Russia's Rural Unemployed. //Europe-Asia Studies, Vol. 55, No. 6, 2003, pp. 847-867.

Wegren S. K., Belen'ky V.R., Patsiorkovski V.V. The Challenge of Rural Revival. / Russia's Policy Challenges. Editor Stephen K. Wegren.- N.Y.: M.E.Sharpe, 2003, pp. 222-249.

Пациорковский В.В. Сельское население на рубеже веков (1991-2001 гг.) /Россия - 10 лет реформ.- М.: ИСЭПН РАН, 2002, С.338-358.

Patsiorkovski V. Rural Household Behavior 1991-2001. /Agrarian Reform in Postcommunist Russia. Ed. by D.J.O'Brien & S.K.Wegren. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press & Johns Hopkins University Press, 2002, pp. 187-212.

Wegren S. K., O'Brien., D. J. Patsiorkovski V.V. Russian Agrarian Reform: The Gender Dimension. // Problems of Post-Communism. November-December 2002, Vol.49, No. 6, pp. 48-57.

Wegren S. K., O'Brien., D. J. Patsiorkovski V.V. Winners and Losers in Russian Agrarian Reform. // The Journal of Peasant Studies, 2002, Vol.30, No.1, pp. 3-29.

O'Brien., D. J. Patsiorkovski V.V. Household Capital and Structural Change in Employment & Income in Russia from 1991-1999. / Transformation & Diversification of Rural Societies in Eastern Europe and Russia. Ed. I.Osamu. Sapporo: Hokkaido University, 2002, pp. 61-86.

Пациорковский В.В., Пациорковская В.В. и др. Проблемы села. /Россия 2000. Социально-демографическая ситуация.- М.: ИСЭПН РАН, 2001, С. 249-273.

Пациорковский В.В., Пациорковская В.В. и др. Изменения условий жизни сельского населения. /Россия 1999. Социально-демографическая ситуация.- М.: ИСЭПН РАН, 2000, С. 316-343.

Пациорковский В.В. Институциональные преобразования и изменение условий жизни населения в сельской местности России в 1991-1999 гг. /Трансформация экономических институтов в постсоветской России.- М.: МОНФ, 2000, С.124-146.

Продолжение

O'Brien D., Patsiorkovski V., Dershem L Household Capital & the Agrarian Problem in Russia.- London: Ashgate, 2000.- 286 p.

Patsiorkovski V., O'Brien D., Dershem L. Changes in Households and Institutions in Rural Russia from 1991-1999. // Eastern European Countryside, 2000, # 6, pp. 55-66.

Пациорковский В.В., Пациорковская В.В. и др. Изменения в структуре населения и домашних хозяйств в сельской местности. /Россия 1998. Социально-демографическая ситуация.- М.: ИСЭПН РАН, 1999, С. 255-283.

Пациорковский В.В., Пациорковская В.В. и др. Изменения условий жизни сельского населения. /Россия 1997. Социально-демографическая ситуация.- М.: ИСЭПН РАН, 1998, С.215-254.

O'Brien D., Patsiorkovski V., Dershem L., Bonanno A., Timberlake C. Services and Quality of Life in Rural Villages in the Former Soviet Union: Data from 1991 and 1993 Surveys.- Lanham, MD: University Press of America, Inc., 1998.- 289 p.

O'Brien D., Patsiorkovski V., Dershem L Rural responses to land reform in Russia. Chapter in the book: Comparative Land Reform in the Former Soviet Union and Eastern Europe. Editor by Stephen K. Wegren.- London and New York: Routledge, 1997, pp. 35-61.

Patsiorkovski V.V., O'Brien D. J. Material Changes, Subjective Quality of Life, and Symptoms of Stress in Three Russian Villages. //Journal of the Community Development Society. 1997, Vol. 28, No. 2, pp. 170-185.

O'Brien D., Patsiorkovski V., Dershem L The Transition to the Market Economy in Rural Russia: Assertions and Findings.// Eastern European Countryside.Torun:NCU, 1997, Vol. 3, pp.75-90.

Пациорковский В.В., О'Брайн Д. и др. Методология исследования и качество жизни сельского населения России и США. // Библиотека

социологии села. Выпуск 1. М.: ИСЭПН РАН, 1996, 224 с. (яз.: рус. и англ).

O'Brien D., Patsiorkovski V., Dershem L and Lylova O. *Social Capital and Adaptation to Social Change in Russian Villages*. Glasgow: University of Strathclyde. *Studies in Public Policy*. 1996, # 263.

Пацiorковский В.В. Возрождение сельского уклада. /Россия: Доктрина переходного периода и концепция программы действия. Отв. ред. И.Е. Дускин.- М.: ИСЭПН РАН, 1996, С. 197-210.

Пацiorковский В.В. Социальная реальность и проблема смысла действия в переходный период. // Вопросы социологии. 1996. Вып. 6, С. 127-142.

Dershem L., Patsiorkovsk V. and O'Brien D. *The Use of the CES-D for Measuring Symtoms of Depression in Three Russian Villages*. // *Social Indicators Research*, 1996, Vol. 25, pp. 89-108.

O'Brien D., Patsiorkovski V., Dershem L and Lylova O. *Household Production and Symptoms of Stress in Post-Soviet Russian Villages*. // *Rural Sociology*. 1996, Vol. 61(4), pp. 674-698.

O'Brien D., Patsiorkovski V., Dershem L. and Korkhova I. *The Future of the Village in a restructured Food and Agricultural Sector in the Fomer Soviet Union*. // *Agriculture and Human Values*, 1993 , Vol.10, pp. 13-22.

Patsiorkovsky V., Bonanno A., Chinn J. and O'Brien D. *Selected Rural Issues in the USA & the USSR: A Comparative Agenda*. // *The Rural Sociologist*. 1991, Vol. 11, No. 2, Summer, pp. 21-35.

Социальная инфраструктура: оценка состояния и концепция развития. Отв. ред. Н.М. Румашевская, В.В. Пацiorковский.- М.: ИСЭПН РАН, 1991.- 206 с.

Пацiorковский В.В. Платные услуги населению: состояние и перспективы.- М.: Наука, 1991.- 115 с.

Об авторе:



Пациорковский Валерий Валентинович - д.э.н., профессор, заведующий лабораторией Института социально-экономических проблем народонаселения РАН (ИСЭПН РАН). Выпускник философского факультета МГУ им. М.В.Ломоносова (1969 г.). Кандидатскую диссертацию защитил в Институте социологии РАН в 1975 г., докторскую - в ИСЭПН РАН в 1994 г.

Автор и соавтор более 150 публикаций. Среди них монографии: «Measuring Social and Economic Change in Rural Russia: Surveys from 1991 to 2003». - Lanham, MD: Lexington Books, 2006. -232 p.; «SPSS для социологов». -М.: ИСЭПН РАН, 2005. -435 с.; «Сельская Россия: 1991-2001 гг.». -М.: Финансы и статистика, 2003. -368 с.; «Household Capital and the Agrarian Problem in Russia». – London (Aldershot), U.K.: Ashgate, 2000. -258 p.; «Services and Quality of Life in Rural Villages in the Former Soviet Union: Data from 1991 and 1993 Surveys». -Lanham, MD: University Press of America, Inc., 1998. -289 p.; «Методология исследования и качество жизни сельского населения России и США». –М.: ИСЭПН РАН, 1996. -224 с.; «Платные услуги населению: состояние и перспективы». -М.: Наука, 1991. -115 с. и др.

Сфера интересов: социальная инфраструктура, условия и качество жизни населения, методология социологических исследований.

Электронный адрес: patsv@mail.ru

Сетевые адреса:

<http://www.isesp-ras.ru/labinfra.htm>

<http://host.iatp.ru/~patsiorkovsky>