

Дмитрий Бычков , научный сотрудник

Центра региональных программ совершенствования государственного и
муниципального управления
НИУ ВШЭ

Источник: журнал «Госуслуги: планирование, учет, налоги» № 6/2012

С определенного времени к социальным услугам - прежде прерогативе государственной стали активно подключаться негосударственные структуры. С помощью общественности и предпринимателей создаются дома престарелых, приюты для бездомных и школы-интернаты для детей с отклонениями в развитии. Значит ли это, что государственные учреждения не справляются с возложенной на них функцией? И каких перемен ждать населению с развитием государственно-частного партнерства?

Зависят ли качество и эффективность социальных услуг от организационно-правовой формы компании, которая их оказывает (негосударственные организации, бюджетные учреждения)? Почему сегодня так много внимания уделяется поддержке негосударственных социально ориентированных организаций?

Качество услуг, так же как и товаров, не зависит от того, к какому виду юридического лица относится их поставщик. Образно говоря, место произрастания моркови - на колхозном поле или на фермерском - не определяет, где она будет слаще. Качество будет зависеть от того, выполнены ли правила и требования к производству продукта. А в случае с услугами правила и требования к их оказанию.

Соблюдают ли поставщики услуги стандарт ее предоставления.

Под эффективностью понимается правильное соотношение затрат на предоставление услуги и достигнутого результата. В случае с социальными услугами мы говорим об удельных расходах, в результате которых жизненная ситуация человека изменилась к лучшему (ребенок получил новые знания и навыки, пожилой одинокий человек устранил

непосильные для него бытовые заботы и т. д.). Здесь как раз есть потенциал повышения эффективности услуг, прежде всего, за счет демополизации бюджетного сектора через привлечение в него негосударственных социально ориентированных организаций.

Кстати, запрос на их привлечение сформировался не сегодня. С середины 2000-х, когда происходило разграничение полномочий между уровнями власти, у региональных и местных органов управления появилась возможность формировать нормативную базу для оказания социальных услуг населению за счет средств собственных бюджетов с привлечением общественных некоммерческих организаций.

Часто такие организации, оказывающие социальные услуги, возникали на основе групп самопомощи и взаимной поддержки (клубы инвалидов, ассоциации выпускников детских домов, ассоциации родителей детей-инвалидов). Например, в Томске общественная организация создала первый приют для бездомных, который в 1999 г. получил муниципальный статус. Благодаря этому он существенно расширил свою материальную базу и открылся позже уже в новом качестве - муниципального центра «Приют для лиц без определенного места жительства».

Объем оказываемых такими организациями услуг, конечно, был невелик по сравнению с муниципальными и государственными учреждениями. Услуги предоставлялись в основном членам самих организаций, прежде всего потому, что средств и ресурсов было относительно немного. Однако некоммерческие организации брались за решение таких социальных проблем и помогали тем уязвимым группам населения, до которых у государственной социальной политики по тем или иным причинам не доходили руки (например, организация приютов для упомянутых бездомных или для жертв домашнего насилия).

- К чему приведет нарастание конкуренции в социальной сфере: к увеличению качества услуг, как ожидается, или к исчезновению наиболее слабых участников рынка?

Нынешний этап реформы государственных и муниципальных учреждений, стартовавший с вступлением в силу Закона № 83-ФЗ, одной из своих целей имеет повышение эффективности деятельности данного типа поставщиков социальных услуг. Механизмы реализации положений Закона № 83-ФЗ предполагают, что в результате их применения

учреждения получают больше самостоятельности, но в то же время повысят свою ответственность за результат.

Например, автономные и бюджетные учреждения получили широкие права по распоряжению денежными средствами субсидий на выполнение задания по оказанию услуг, а также доходами, полученными от оказания платных услуг, но в то же время отменена субсидиарная ответственность по обязательствам этих учреждений и установлена личная ответственность руководителей за деятельность возглавляемых ими учреждений.

Предполагается, что реализация механизмов Закона № 83-ФЗ должна в итоге сформировать возможность предоставлять бюджетные средства на оплату услуг напрямую их потребителям. Последние самостоятельно определяют ту организацию, которой заплатят за услуги. Такой организацией не обязательно будет государственное или муниципальное учреждение: реализуемые в настоящее время меры по поддержке негосударственных социально ориентированных организаций помогут выявить и укрепить те из них, кто на должном уровне сможет оказывать потребителям «бюджетные» услуги.

Как еще может реализовываться механизм государственно-частного партнерства (ГЧП) в социальной сфере (образование, здравоохранение, культура, социальная защита)? Интересно узнать об опыте регионов.

- Основными формами частного-государственного партнерства являются механизм концессионных соглашений, деятельность Инвестиционного фонда Российской Федерации, создание кластеров и особых экономических зон, в которых государством обеспечивается создание необходимой для привлечения частных инвестиций инфраструктуры.

По концессионному соглашению, в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ концессионер (частная организация) создает или реконструирует технологически связанное между собой и предназначенное для осуществления предусмотренной соглашением деятельности имущество концедента (которым выступает государственный или муниципальный орган власти). Имущество предоставляется на праве владения и пользования на срок, установленный соглашением.

Примером применения ГЧП на региональном и местном уровнях для предоставления социальных услуг является использование концессии с целью решения одной из острых проблем - очереди в детские сады. Одними из первых такой опыт использовали в Пермском крае. Администрация г. Перми в 2009 г. провела первый открытый конкурс на заключение концессионного соглашения в отношении муниципального имущества сроком на 25 лет с целью предоставления (или создания условий для предоставления) концессионером на его базе образовательных услуг и услуг дошкольного воспитания детям дошкольного возраста.

В настоящее время в отношении дошкольного образования, воспитания и организации питания в разной степени удачно концессия используется администрациями городов Хабаровск, Новосибирск, Челябинск, Кемерово, Казань, Астрахань и др.

В отношении данного механизма необходимо отметить, что его востребованность для бизнеса как потенциального концессионера определяется фактическим или потенциальным платежеспособным спросом на социальные услуги.

Органы власти как заказчики «бюджетных» услуг в данной ситуации могут стимулировать спрос через такие механизмы, как размещение государственного (муниципального) заказа на оказание услуг и целевое потребительское пособие (ваучер, сертификат). То есть поддерживая развитие рынка социальных услуг, выводя на него средства соответствующего бюджета.

Примером реализации такого подхода при оказании социальных услуг является создание в Кировской области частного дома для престарелых. Для решения проблемы с очередями в дома престарелых необходимы были большие единовременные вложения, по мнению правительства Кировской области, порядка 4-6 млрд руб. В рамках ГЧП областное правительство, как собственник имущества, предоставило на льготных условиях помещение в долгосрочную аренду, а также разместило государственный заказ на социальное обслуживание в нем престарелых. При этом было условие, что арендатор отремонтирует за счет собственных средств помещения и сможет оказывать дополнительно к государственному заказу такие же услуги, но уже по цене, которую определит сам.