

УДК 351/354

ББК 67.401

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ (МУНИЦИПАЛЬНЫЙ) СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ –
НОВАЯ ЗАДАЧА ДЛЯ ЭКСПЕРТНОГО СООБЩЕСТВА
И ОРГАНОВ ВЛАСТИ**

Нина Петровна Поличка

доктор педагогических наук,

кандидат физико-математических наук

Дальневосточный научный центр местного самоуправления

Хабаровск, Россия

npolichka@mail.ru

Новый этап разгосударствления и реструктуризации социальной сферы в России предполагает внедрение механизма государственного (муниципального) социального заказа. Он потребует от экспертного сообщества разработки технологий для решения инновационных и весьма непростых задач государственного и муниципального управления, а от органов власти социальной сферы – освоения и применения данных технологий в своей практической деятельности.

Ключевые слова: социальная сфера, государственные (муниципальные) услуги, государственный (муниципальный) социальный заказ.

STATE (MUNICIPAL) SOCIAL ORDER – A NEW CHALLENGE FOR THE EXPERT COMMUNITY AND AUTHORITIES

Nina Petrovna Polichka

Doctor of Education, Candidate of Physical and Mathematical Sciences

Far-Eastern scientific centre of local government

Khabarovsk, Russia

npolichka@mail.ru

The new stage of denationalization and restructuring of the social sphere in Russia involves the introduction of the mechanism of state (municipal) social order. It will require the expert community to develop technologies to solve innovative and rather difficult tasks of state and municipal management. The new stage will also demand the development and application of these technologies in the practical activity of the authorities of the social sphere.

Keywords: social sphere, state (municipal) services, state (municipal) social order.

26 июля 2018 года Правительство РФ внесло в Государственную Думу РФ *законопроект «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере»*, направленный на привлечение негосударственных поставщиков (юридических лиц всех форм собственности, индивидуальных предпринимателей и физических лиц) к предоставлению гражданам бюджетных (оплачиваемых из бюджетов разных уровней) услуг в социальной сфере, к которой отнесены образование, здравоохранение, социальная защита, занятость населения, физическая культура и спорт, туризм [В Госдуму поступили законопроекты, 2018]. Осенью 2019 года запланировано второе чтение законопроекта и велика вероятность того, что он будет принят в этом году и вступит в силу с 01.01.2020 года.

Это ознаменует новый этап реструктуризации и разгосударствления бюджетного сектора в России, который начался в 2004 году, когда впервые была поставлена задача о привлечении на рынки государственных (муниципальных) бюджетных услуг дополнительных поставщиков любой организационно-правовой формы. Десять лет ушло на то, чтобы подготовить государственные (муниципальные) учреждения к работе в рыночных условиях, а с 2014 года в каждом своём Послании Федеральному Собранию В. В. Путин напоминает о задаче по привлечению негосударственных поставщиков к оказанию бюджетных услуг, потому что *«Человеку, по большому счету, должно быть неважно, кто ему предоставляет ту или иную услугу. Главное – чтобы она была своевременной и качественной»* [Прямая линия с Владимиром Путиным, 2019].

Систему предоставления услуг гражданам в отраслях социальной сферы можно сегодня описать следующим образом:

- предоставляемые гражданам услуги делятся на государственные (муниципальные) бюджетные (оплачиваются из бюджетов разных уровней) и небюджетные (платные) услуги;

- поставщиками бюджетных услуг, в основном, являются государственные и муниципальные учреждения (муниципальные школы и детские сады, государственные больницы, центры социального обслуживания населения, государственные музеи, театры, стадионы). Есть также субъекты малого предпринимательства и некоммерческие организации, которые открыли частные детские сады, фитнес-клубы, поликлиники, дома престарелых и т.д. Однако, их существенно меньше, в результате чего на рынках социальной сферы сформировались «неестественные» монополии, со всеми их недостатками и проблемами.

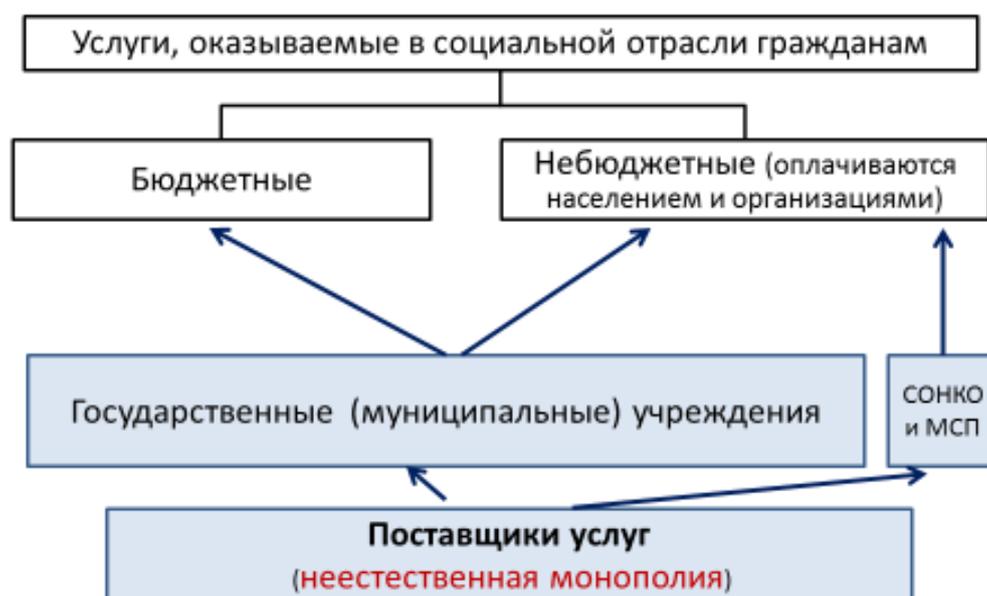


Рисунок 1 – Отношение «услуги-поставщики» в отраслях социальной сферы

Здесь СОНКО – социально ориентированные некоммерческие организации, а МСП – субъекты малого и среднего предпринимательства.

При этом, все социальные рынки остаются дефицитными (спрос превышает предложение) как по государственным (муниципальным) бюджетным услугам, так и по платным услугам.

Лучшего «лекарства» от всех этих «болезней» чем развитие конкуренции в мире пока не придумано, поэтому в России принята и реализуется стратегия разгосударствления социальной сферы, суть которой в привлечении на рынки услуг социальной сферы негосударственных (немуниципальных) поставщиков. Через привлечение негосударственных поставщиков и развитие конкуренции на социальных рынках государство планирует ликвидировать дефицит услуг, обеспечить их физическую и экономическую доступность, повысить качество услуг и снизить их стоимость для бюджета.

Для реализации данной стратегия уже приняты и действуют следующие федеральные правовые акты:

- Стандарт развития конкуренции в субъектах федерации (утверждён Распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2019 г. N 768-р) [Распоряжение Правительства РФ от 05.09.2015 N 1738-р];

– Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016 – 2020 годы, (утверждён Заместителем Председателя Правительства РФ Голодец О. Ю. от 23.05.2016 г. № 3468п-П44) [Комплекс мер, 2016];

– План мероприятий («дорожная карта») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере» (утверждён Распоряжением Правительства РФ от 08.06.2016 N 1144-р) [Распоряжение Правительства РФ от 08.06.2016 N 1144-р];

– Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 годах (утверждена распоряжением Правительства РФ от 31.01.2019 г. N 117-р), содержащая раздел *VIII. Повышение эффективности и качества оказания государственных услуг в социальной сфере*, в котором органам власти субъектов федерации и органам местного самоуправления рекомендовано руководствоваться положениями данной Концепции при формировании документов, определяющих направления повышения эффективности бюджетных расходов [Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 N 117-р].

При этом задача не только поставлена, но и осуществляется контроль её исполнения региональными органами власти через формирование рейтинга субъектов РФ, показатели которого утверждены Распоряжением Правительства РФ от 19 июня 2017 г. № 1284-р [Распоряжение Правительства РФ от 19.06.2017 N 1284-р].

Таким образом, принятие закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» – это ещё одно подтверждение того, что государство с пути разгосударствления социальной сферы сворачивать не собирается, и скорость движения в этом направлении будет только возрастать.

Основные понятия законопроекта

Государственные (муниципальные) услуги в социальной сфере – услуги, включенные в перечни государственных и муниципальных услуг в отраслях социальной сферы, оказываемые физическим лицам в целях осуществления предусмотренных законодательством полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Государственный (муниципальный) социальный заказ на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере – документ, устанавливающий основные показатели, характеризующие:

- качество оказания услуг и (или) объем оказания таких услуг в количественном выражении;
- категории потребителей таких услуг, а также содержащий указание на способ определения исполнителя государственных (муниципальных) услуг, обеспечивающий государственные гарантии реализации прав граждан на получение государственных (муниципальных) услуг.

Исполнители государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере – юридические лица, а также индивидуальные предприниматели, физические лица – производители товаров, работ, услуг, оказывающие государственные (муниципальные) услуги в социальной сфере потребителям государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере на основании соглашения.

Отбор исполнителей услуг – совокупность действий, которые осуществляются уполномоченным органом, а в случаях, установленных настоящим Федеральным законом, также потребителем государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Способами отбора исполнителей услуг являются:

- 1) отбор обозначенным в социальном сертификате потребителем услуг либо его законным представителем исполнителя (исполнителей) услуг из реестра исполнителей услуг по социальному сертификату;

2) конкурс на заключение соглашения об оказании государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Социальный сертификат на получение государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере – именной документ, удостоверяющий право потребителя услуг либо его законного представителя выбрать исполнителя (исполнителей) услуг для получения государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере в определенном объеме и на определенных условиях.

Заметим, что большинство из этих понятий уже применяются в практике, особенно при реализации федерального закона от 28.12.2013 г. N 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» [Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28.12.2013 N 442-ФЗ]. Инновацией является только понятие *«государственный (муниципальный) социальный заказ»* и, как показали исследования Дальневосточного научного центра местного самоуправления, внедрение механизма государственного (муниципального) социального заказа требует от органов власти социальной сферы, не только новых технологий, но и решения принципиально новых задач.

Обязательный минимум действий органов власти по внедрению механизма государственного (муниципального) социального заказа

Для того чтобы органы власти социальной сферы могли сформировать и разместить государственный (муниципальный) социальный заказ на какую-либо бюджетную услугу им необходимо по каждой такой услуге решить две новые задачи:

- 1) вывести бюджетную услугу на рынок;
- 2) создать благоприятный инвестиционный климат для негосударственных (немуниципальных) поставщиков.

Каждая из этих задач включает в себя несколько составляющих (подзадач, мероприятий), и, в совокупности, данные задачи для органов государственной власти и их составляющие могут быть представлены следующей блок-схемой (см. ниже)

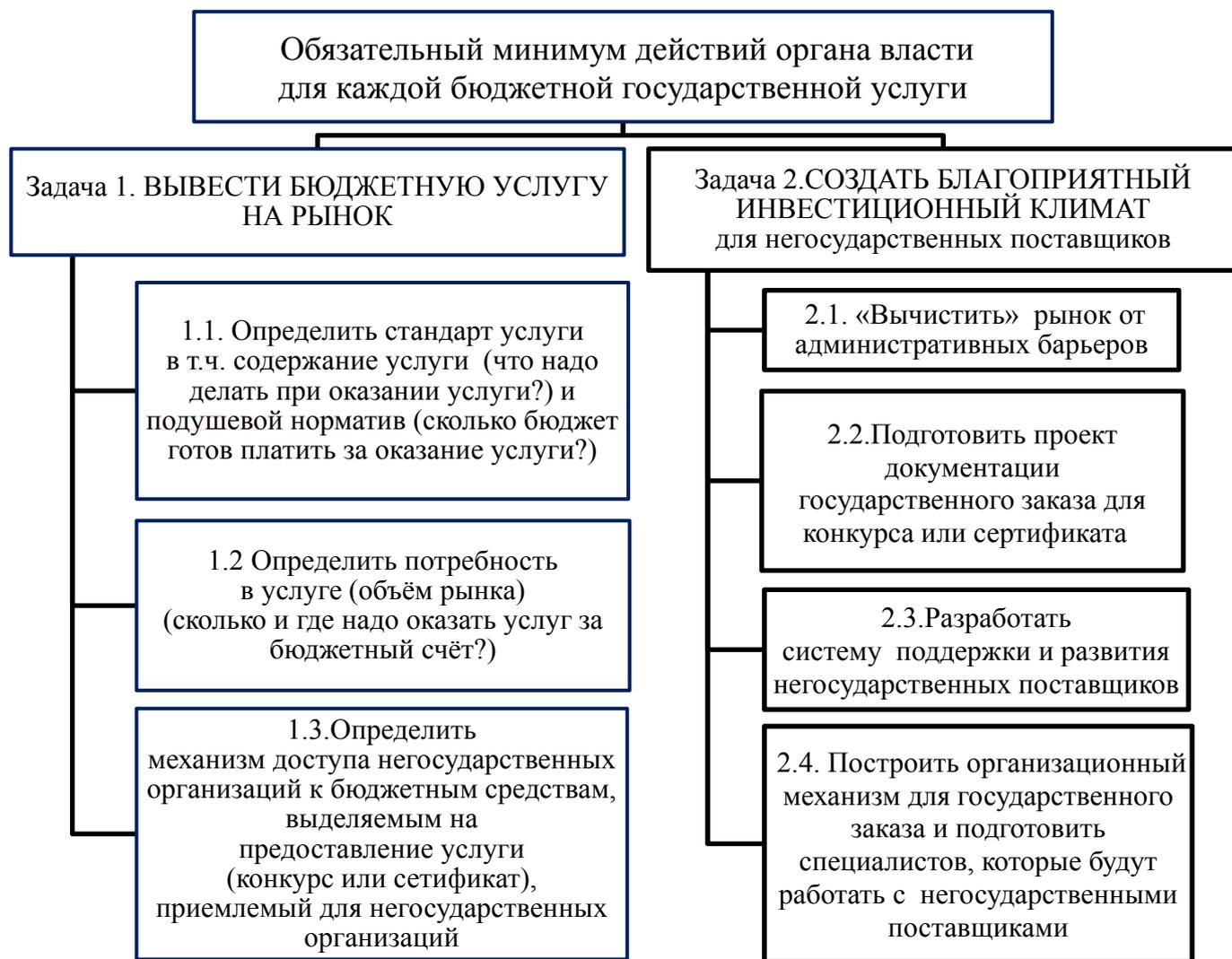


Рисунок 2 – Блок-схема обязательного минимума действий органа власти для каждой бюджетной государственной услуги

Аналогичный минимум действий необходимо осуществлять и муниципальным органам власти для муниципальных услуг в социальной сфере.

Анализ практики показывает, что если орган власти задачу 1 для своих услуг не решил или их решение неприемлемо для негосударственных (немуниципальных) поставщиков, то решать задачу о создании благоприятного

инвестиционного климата бессмысленно. А если обе задачи не решены, то звать на эти рынки предпринимателей и некоммерческие организации преступно.

Следует признать, что данные задачи ввиду их новизны и отсутствия модельных решений оказались весьма сложны для региональных и особенно муниципальных органов власти, а потому без экспертной поддержки решить их они не могут.

В частности, **стандарт услуги** должен отвечать на вопросы;

- что надо делать при «производстве» услуги?
- сколько бюджет готов за неё заплатить поставщику?
- каковы должны быть условия оказания услуги, и каковы требования к поставщику?

Несмотря на то, что все бюджетные услуги сегодня оказываются государственными или муниципальными учреждениями, однако, по большинству из них нет ответов на эти вопросы, соответственно, нет и стандартов данных услуг.

Трудно, а иногда и просто невозможно, найти **информацию об объёме рынка** бюджетной услуги в целом и объёме неудовлетворённого спроса, потому что данная информация либо не собирается вообще, либо собирается в усечённом виде. Например, в соответствии со ст. 43 Конституции РФ дошкольное образование «общедоступно и бесплатно» [«Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)]. Значит, объём рынка данной услуги должен быть равен количеству детей дошкольного возраста, проживающих в муниципальном образовании, а объём неудовлетворённого спроса – это разница между общим количеством детей и количеством детей, посещающих детские сады. Однако, как правило, неудовлетворённый спрос определяется по количеству только тех детей, которые стоят в очереди, что в разы меньше.

В настоящее время в качестве механизма привлечения негосударственных (немуниципальных) поставщиков для оказания бюджетных услуг, могут использоваться компенсация, возмещение, сертификат (по типу родового сертификата) и др. Анализ практики показывает, что сертификат – наиболее простой и наименее затратный путь расчёта с поставщиками за оказанные бюджетные услуги. Однако сегодня только единицы регионов используют его для привлечения негосударственных (немуниципальных) поставщиков.

Аналогичная ситуация и с *Задачей 2. Создать благоприятный инвестиционный климат для негосударственных поставщиков*. В частности, чтобы «вычистить» рынок от административных барьеров, их надо уметь находить, а чиновники этого никогда не делали. Более того, они умеют только придумывать и устанавливать такие барьеры для негосударственных поставщиков, поскольку постоянно находятся в конфликте интересов. С одной стороны, они много лет «холили и лелеяли» свои подведомственные учреждения, а с другой стороны, перед ними ставится задача «поддерживать каких-то частных, которые отбирают хлеб у своих».

Сказанное выше доказывает, что реализация федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» будет весьма непростой.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследования Дальневосточного научного центра местного самоуправления и анализ практики привлечения негосударственных (немуниципальных) поставщиков для оказания бюджетных услуг в социальной сфере в регионах Дальневосточного федерального округа позволяют сделать следующие **ВЫВОДЫ**:

1) механизм государственного (муниципального) социального заказа на услуги в социальной сфере порождает новые задачи в государственном и

муниципальном управлении, которые ранее в социальной сфере не ставились и не решались;

2) для решения данных задач требуются модельные решения для каждой бюджетной услуги, к разработке которых целесообразно привлекать экспертное сообщество. При наличии описанной технологии разработки таких модельных решений к данной работе могут привлекаться студенты и аспиранты вузов в рамках подготовки курсовых, дипломных и диссертационных работ;

3) при внедрении модельных решений в практику государственным и муниципальным служащим потребуется методическое сопровождение.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // [Электронный ресурс]. – 21.07.2014. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 10.06.2019).

2. В Госдуму поступили законопроекты о государственном социальном заказе // [Электронный ресурс]. – 27.07.2018. URL: <https://www.eg-online.ru/news/377147/> (дата обращения: 10.06.2019).

3. Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016 – 2020 годы, (утверждён Заместителем Председателя Правительства РФ Голодец О. Ю. от 23.05.2016 г. № 3468п-П44) // [Электронный ресурс]. – 23.05.2016. URL: <http://docs.cntd.ru/document/456050188> (дата обращения: 10.06.2019).

4. Прямая линия с Владимиром Путиным // [Электронный ресурс]. – 20 июня 2019. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/60795> (дата обращения: 20.06.2019).

5. Распоряжение Правительства РФ от 05.09.2015 N 1738-р (ред. от 17.09.2016) <Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации> // [Электронный ресурс]. – 17.09.2016. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_185678/ (дата обращения: 10.06.2019).

6. Распоряжение Правительства РФ от 08.06.2016 N 1144-р <Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Поддержка доступа негосударственных

организаций к предоставлению услуг в социальной сфере»> // [Электронный ресурс]. – 08.06.2016. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_199767/ (дата обращения: 10.06.2019).

7. Распоряжение Правительства РФ от 19.06.2017 N 1284-р <Об утверждении перечня показателей, используемых для расчета рейтинга субъектов Российской Федерации> // [Электронный ресурс]. – 19.06.2017. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_218764/ (дата обращения: 10.06.2019).

8. Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 N 117-р <Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 годах> // [Электронный ресурс]. – 31.01.2019. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_317187/ (дата обращения: 10.06.2019).

9. Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28.12.2013 N 442-ФЗ (последняя редакция) // [Электронный ресурс]. – 28.12.2013. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156558/ (дата обращения: 10.06.2019).

References

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993) (subject to the amendments made by the Laws of the Russian Federation on the amendments to the Constitution of the Russian Federation of 30.12.2008 N 6-FKZ, of 30.12.2008 N 7-FKZ, of 05.02.2014 N 2-FKZ, of 21.07.2014 N 11-FKZ) // [Electronic resource]. – 21.07.2014. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (date of access: 10.06.2019). (in Russian)

2. The state Duma received bills on the state social order // [Electronic resource]. – 27.07.2018. URL: <https://www.eg-online.ru/news/377147/> (date of access: 10.06.2019). (in Russian)

3. A complex of measures aimed at ensuring gradual access to socially oriented nonprofit organizations operating in the social sphere, budget funds allocated for the provision of social services to the population, in 2016 – 2020, (approved by Deputy Prime Minister Olga Golodets from 23.05.2016, No. 3468п-П44) // [Electronic resource]. – 23.05.2016. URL: <http://docs.cntd.ru/document/456050188> (date of access: 10.06.2019). (in Russian)

4. Direct line with Vladimir Putin // [Electronic resource]. – June 20, 2019. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/60795> (date of access: 20.06.2019). (in Russian)

5. The decree of the RF Government from 05.09.2015 N 1738-R (edition of 17.09.2016) <On approval of the standard of the development of competitiveness in the Russian federal subjects> // [Electronic resource]. – 17.09.2016. URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_185678/ (date of access: 10.06.2019). (in Russian)

6. The order of the Government of the Russian Federation of 08.06.2016 N 1144-p <On the approval of the action plan ("roadmap") "Support of access of non-governmental organizations to providing services in the social sphere" > // [Electronic resource]. – 08.06.2016. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_199767/ (date of access: 10.06.2019). (in Russian)

7. The decree of the RF Government from 19.06.2017 N 1284-R <On approval of the list of indicators used to calculate the rating of the federal subjects of the Russian Federation> // [Electronic resource]. – 19.06.2017. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_218764/ (date of access: 10.06.2019). (in Russian)

8. The order of the Government of the Russian Federation of 31.01.2009 N 117-p <On the approval of the Concept of increase of efficiency of budgetary expenses in 2019 – 2024> // [Electronic resource]. – 31.01.2019. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_317187/ (date of access: 10.06.2019). (in Russian)

9. The Federal law "On the bases of social service of citizens in the Russian Federation" of 28.12.2013 N 442-FZ (last edition) // [Electronic resource]. – 28.12.2013. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156558/ (date of access: 10.06.2019). (in Russian)