

**Ефремов С.В.**

## ОЦЕНКА ГОТОВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПРИВЛЕКАТЬ НЕЗАВИСИМЫХ ПОСТАВЩИКОВ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

### Аннотация

*В данной статье рассмотрена субъективная готовность региональной власти к привлечению негосударственных поставщиков социальных услуг за счет бюджетных средств. Проверялась гипотеза о том, что готовность к этому зависит от понимания органами власти регионов необходимости такого привлечения, наличия успешного опыта привлечения, а также от четкого представления о том, как должно протекать разгосударствление. Исследование является пилотным и основано на эконометрическом и социологическом анализе опроса заместителей губернаторов и министров регионов, проведенного в 2012 г. Полученные результаты позволили сделать вывод, что большинство регионов считают себя готовыми и понимают задачи разгосударствления. Однако ведомственность интересов и консервативность органов власти могут породить порочный круг – регионы, не имеющие опыта привлечения, не стремятся его приобрести. Кроме того, в ходе опроса не было выявлено единого видения роли и формы привлечения негосударственных поставщиков; наличие же некоторых противоречий в ответах респондентов не позволило дать высокую оценку готовности региональных органов власти.*

**Ключевые слова:** социальные услуги; НКО; разгосударствление; негосударственный поставщик; Россия; региональная власть; готовность; образование; здравоохранение; культура; спорт; социальная политика.

В последнее время широко признается целесообразность привлечения негосударственных организаций к предоставлению социальных услуг<sup>1</sup>. За рубежом аутсорсинг услуг, предоставление которых гарантировано государством, широко распространен не только в развитых, но и развивающихся экономиках<sup>2</sup>. Однако для того, чтобы представить, как различные модели аутсорсинга станут работать в России, необходимо понимать особенности как спроса, так и предложения аутсорсинга. При этом под спросом подразумевается готовность органов власти проводить разгосударствление, под предложением – готовность негосударственных поставщиков оказывать услуги. По имеющимся данным, НКО и федеральные органы власти в целом проявляют готовность к сотрудничеству [6, с. 35], тогда как исследования готовности органов власти субъектов Российской Федерации пока не проводились.

Критерий готовности является комплексным и включает как объективную готовность (есть все необходимые условия для осуществления определенных действий), так и субъективную готовность (согласие что-то сделать [5]). Объективная готовность – это наличие ресурсов, кадрового потенциала, негосударственных поставщиков и т.д. Субъективная готовность – это феномен более тонкий, психологический, культурный. Субъективная готовность региональных органов власти к привлечению негосударственных организаций к предоставлению социальных услуг зависит от степени их консервативности, от понимания ими задач реформ, желания содействовать начинаниям федерального уровня, а также видения препятствий, особенно в рамках отдельных ведомственных направлений. Отсутствие субъективной готовности приводит в лучшем случае к безразличному отношению, формальному подходу, в худшем – к намеренному торможению и скрытому сопротивлению реформированию.

Целью настоящей статьи является исследование именно субъективной готовности регионов РФ осуществлять привлечение негосударственных поставщиков социальных услуг за счет бюджетных средств. Исследование основано на материале анкетирования руководителей органов исполнительной власти регионов, проведенного АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» в 2012 г.

## Гипотезы и информационная база

В настоящей статье автор выдвигает три гипотезы:

1. Органы власти субъектов РФ готовы осуществлять привлечение независимых поставщиков, но делают это не исходя из целесообразности, а согласно логике «от противного». Иначе говоря, органы власти, признав неэффективным государственного поставщика, делают вывод, что «негосударственная» организация справится с задачей лучше, например, предоставит услуги более высокого качества.
2. Органы власти регионов консервативны в своем нежелании проводить разгосударствление, но появление опыта привлечения частных организаций оказывает положительное влияние на готовность осуществлять разгосударствление в дальнейшем.

3. Готовность регионов связана с пониманием задач, которые должно решить разгосударствление, а не его форм, порядка, механизмов. Иначе говоря, стремление к разгосударствлению (основанное, возможно, на импорте идей и успешных практик развитых экономик) не опосредовано пониманием необходимых экономических и социальных предпосылок.

Безупречная проверка этих гипотез в принципе требует опроса руководителей всех регионов, руководителей профильных министерств и ведомств регионов, руководителей и экспертов отделов по работе с НКО и бизнесом. Для апробации качественных аспектов требуется проведение глубинных интервью. Исследование должно быть репрезентативно. Для оценки объективной готовности требуется сбор разрозненных статистических данных Росстата, Минюста, Минздрава, Министерства экономического развития, Минтруда, Минрегиона о государственной поддержке и экономическом состоянии негосударственных поставщиков, оказывающих социальные услуги, с последующим количественным анализом данных (как применительно к НКО, так и к коммерческим поставщикам). Необходимо провести анализ нормативно-правовых актов регионов на предмет наличия концепций и законодательной рамки разгосударствления.

Данное исследование не претендует на столь полный охват, поскольку автор не располагал репрезентативными данными. В статье представлена попытка пилотного исследования результатов анкетирования представителей органов власти субъектов РФ, в котором участвовали 64 респондента из 44 регионов РФ. Опрос был посвящен региональному опыту и восприятию разгосударствления, реализуемого за счет бюджетных средств, и проведен АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» в 2012 г. по анкете, подготовленной Фондом «Институт экономики города». В опросе приняли участие региональные министры, заместители министров и губернаторов, специалисты по работе с НКО. Собранные данные являются по сути уникальными, так как они отражают оценочные мнения представителей руководства некоторых ключевых «социальных» ведомств, чьи ответы, по мнению автора, являются достоверными и валидными. Более того, регионы и региональные ведомства, принявшие участие в опросе, по-видимому, являются наиболее активными в социальной сфере и наиболее заинтересованными проблемой привлечения негосударственных поставщиков. Это определяет перспективность использования данного материала для пилотного исследования.

Первая группа вопросов анкеты связана с наличием в регионе опыта привлечения негосударственных поставщиков и оценкой этого опыта региональными властями (перечень услуг, положительные и отрицательные последствия разгосударствления). Вторая группа относится к оценке региональными властями целесообразности привлечения негосударственных поставщиков в целом, а также препятствий разного характера – вне зависимости от наличия опыта разгосударствления (культурного, экономического, правового). Третья группа содержит вопросы о региональных мерах поддержки негосударственных поставщиков социальных услуг.

Автор классифицировал анкеты, отобранные им по отраслевой принадлежности органа власти, в котором работает респондент (образование,

здравоохранение, культура, спорт, социальная политика и специальная категория «общеведомственные»), исходя из принципов:

- значимости: значимыми считались ответы с описанием опыта разгосударствления в отрасли только тех респондентов, профессиональная деятельность которых связана с органом власти в данной отрасли (98% ответов);
- пригодности: специальная категория респондентов – «общеведомственные», в которую вошли заместители губернаторов, специалисты министерств экономического развития, министерств труда и социального развития – включала в себя респондентов, чья работа предполагает наличие знаний в каждом из перечисленных социальных секторов. Их ответы всегда считались пригодными.

Услуги, перечисленные респондентами, были нами распределены по пяти «секторам» – образование; здравоохранение; культура и кинематография; социальная политика; физическая культура и спорт<sup>3</sup> (подробнее об отраслевой принадлежности анкет и респондентов см. Приложение 2) и 33 «подсекторам» в соответствии с разделами и подразделами классификации расходов бюджетов п. 3, ст. 21 Бюджетного кодекса РФ (см. Приложение 1). При этом участники опроса были тоже распределены по группам: на «опытных», т.е. тех, кто привлекал негосударственных поставщиков, – 59% респондентов (23% только один раз); и «неопытных», т.е. тех, кто не привлекал негосударственных поставщиков, – 41% респондентов. При этом, как минимум, 73% регионов привлекали негосударственных поставщиков, по крайней мере, один раз и не менее 56% – более одного раза.

## О подходе «от противного»

Для подтверждения гипотезы о подходе «от противного» необходимо доказать, что органы власти считают имеющихся государственных поставщиков недостаточно эффективными в оказании социальных услуг, но при этом невысоко оценивают готовность существующих негосударственных организаций к оказанию услуг и возможности государственного регулирования их деятельности после приватизации услуг.

Положительных последствий разгосударствления перечислено в два раза больше, чем отрицательных, и отмечали их в 7 раз чаще. При этом, с одной стороны, большинство «опытных» респондентов (32%) считают, что негосударственные поставщики предоставляют услуги лучшего качества и в более короткие сроки, нежели государственный поставщик; 34% отметили расширение выбора услуг, 13% – расширение их географии.

С другой стороны, 18% респондентов отмечают невыполнение частным поставщиком договорных обязательств по срокам и качеству услуг, в том числе из-за банкротства, недобросовестности или слабости материально-технической базы (напомним, что 32% опрошенных утверждают обратное); 5% – несвоевременное предоставление отчетности; 7% – необходимость серьезных ресурсных затрат со стороны негосударственной организации (аренда соответствующих помещений, материально-технических средств,

оплата труда специалистов, управленческого персонала). Отмечена проблема дотационного бюджета, где «низкая платежеспособность населения региона» не позволяет «рисковать возможным повышением стоимости услуг» при передаче их в частные руки. По одному разу упомянуты: «нежелание» негосударственных поставщиков оказывать социальные услуги за счет бюджетных средств; отсутствие опыта у таких поставщиков; недостаточное количество поставщиков; неготовность населения пользоваться услугами негосударственных поставщиков. Последнее обстоятельство особенно симптоматично, если учесть, что лишь 64% населения считают, что некоммерческие организации должны участвовать в решении социальных проблем наряду с государственными органами [6, с. 35]. Возможно наличие проблемы недоверия негосударственным поставщикам<sup>4</sup>.

Многие отрицательные последствия упоминались один раз, поэтому судить об объективной неготовности сложно, но можно выделить потенциально проблемные области рынка. На ответы также влияет малый опыт оценки деятельности частных поставщиков. Картина почти не изменится, если добавить «неопытных» респондентов.

Поскольку вопрос о положительных и отрицательных последствиях опыта разгосударствления «неопытными» респондентами пропускался, то проанализированы были ответы на вопрос о целесообразности разгосударствления в дальнейшем, на который отвечали все. Из всех опрошенных считают целесообразным увеличение роли негосударственных (немуниципальных) поставщиков в оказании государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере в своем регионе – 78%, в России в целом – 75%. Такая высокая оценка может отражать положительные результаты «опытных» регионов и наличие потребности изменить статус-кво у «неопытных» респондентов. Лишь 8% респондентов считают разгосударствление нецелесообразным (т.е. полагают, что государство справится лучше, чем частный поставщик) и опасаются роста стоимости услуг, в том числе из-за длительного периода окупаемости.

В секторальном разрезе разгосударствление наиболее «востребовано» в: социальном обслуживании (34%), образовании (дошкольном образовании – 19%, профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации – 14%, высшем и послевузовском профессиональном образовании – 13%), здравоохранении (стационарной медицинской помощи – 16%, амбулаторной помощи – 17%, медицинской помощи в дневных стационарах всех типов – 23%, санаторно-оздоровительной помощи – 17%). И лишь 5% опрошенных готовы к разгосударствлению скорой медицинской помощи, которая часто отдается на аутсорсинг в западных странах в целях расширения географии и увеличения скорости обслуживания «вызовов»<sup>5</sup>. Остальные подсектора набрали не более 10% каждый.

О наличии проблемы регулирования деятельности частных поставщиков после разгосударствления свидетельствуют ответы почти 14% регионов. Опытные респонденты отмечают, что государственному органу «не хватило ресурсов для контроля эффективности использования государственных грантовых средств» (без уточнения типа ресурсов), – 8%, «выделяется не-

достаточное количество бюджетных средств на привлечение негосударственных поставщиков» – 12%. Последнюю проблему называют тем чаще, чем больше опыта. Коррупционный риск отмечен лишь однажды.

Опытные респонденты говорят также об «отсутствии экономически обоснованных финансовых нормативов оказания социальных услуг некоммерческими поставщиками» (неопытные респонденты говорят о «непроработанности методики расчета количественных норм и нормативов в области социального обслуживания» для обеспечения прозрачного контракта с негосударственным поставщиком). Свидетельств мало, поэтому требуется проведение дальнейших исследований того, как органы власти планируют решать задачу регулирования после аутсорсинга. При этом ответы респондентов не несут в себе никаких утверждений, показывающих готовность привлекать некоммерческих поставщиков. В принципе, не прослеживается разделения на коммерческих и некоммерческих поставщиков.

Итак, первая гипотеза не отвергается. Три четверти респондентов сочли разгосударствление целесообразным. Ответы, свидетельствующие о неэффективном государстве (в сравнении с частным поставщиком), звучали чаще. Проблема регулирования и готовности рынка упоминалась, но редко. Учитывая, что почти все упомянутые отрицательные последствия разгосударствления связывались с неготовностью частных поставщиков, именно эта проблема должна стать предметом отдельного исследования. Стоит также упомянуть, что с точки зрения классической теории Лестера Саламона институты гражданского общества (в частности, некоммерческие) образуются там, где государство и прочие хозяйствующие субъекты не справляются со спросом на социальные услуги, но государственное субсидирование их деятельности не обязательно позволяет оказывать услуги с той же эффективностью [10]. Более важным фактором успешности, чем жесткое регулирование и финансовая отчетность, является доверие, в основе которого открытость поставщика перед общественностью [11].

## Об изолированности и опыте

Практику привлечения негосударственных поставщиков за счет бюджетных средств оценивают «в целом положительно» 97% «опытных» респондентов, и только один затруднился ответить (респондент из Вологодской области считает, что приоритетом должна быть поддержка именно государственных учреждений).

Было сделано предположение, что количество положительных оценок разгосударствления зависит от количества привлечений негосударственных поставщиков. При оценке линейных регрессий методом МНК для выявления данной зависимости она в большинстве случаев оказывается незначимой. В здравоохранении выявлена обратная зависимость: количество привлечений поставщиков зависит от количества положительных оценок с коэффициентом 0,761 на уровне значимости 10%.

Интересна зависимость между количеством положительных и отрицательных оценок и количеством привлечений в анкетах респондентов

из сектора социальной политики. Это наиболее представленный по количеству ответов сектор, который включает в основном социальное обеспечение и обслуживание.

Таблица 1

## Сводка для модели

Модель	R Сектор респондента = 1 (выбранные) (предикторы: константа, сумма положи- тельных оценок, сумма отрицательных оценок)	R-квадрат	Скорректи- рованный R-квадрат	Стандартная ошибка оценки
1	0,660	0,436	0,382	1,52038

Таблица 2

Дисперсионный анализ (зависимая переменная  
«сумма привлечений», наблюдения только  
для сектора социальной политики)

Модель	Сумма квадратов	Степени свободы	Средний квадрат	F-статистика	Значение (предикторы: константа, сумма положительных оценок, сумма отрица- тельных оценок)
Регрессия	37,457	2	18,729	8,102	0,002
Остаток	48,543	21	2,312		
Всего	86,000	23			

Таблица 3

Коэффициенты (зависимая переменная  
«сумма привлечений», наблюдения только  
для сектора социальной политики)

Модель	Нестандартизо- ванные коэффициенты		Стандартизо- ванные коэффициенты	t-статистика	Значение
	B	стандартная ошибка	бета- коэффициент		
(Константа)	0,457	0,401		1,140	0,267
Сумма положительных оценок (X1)	0,729	0,189	0,673	3,855	0,001
Сумма отрицательных оценок (X2)	-1,143	0,475	-0,420	-2,408	0,025

Данную зависимость можно описать следующей линейной моделью (см. табл. 1–3):

$$y = 0,457 + 0,729 * X_1 - 1,143 * X_2,$$

где  $y$  – количество привлечений негосударственных поставщиков в секторе социальной политики,

$X_1$  – количество положительных оценок результатов привлечения таких поставщиков,

$X_2$  – количество отрицательных оценок.

$R^2$  составляет 0,44, регрессия значима на уровне 5%.

Из модели следует, что негативное влияние, которое оказывается на количество привлечений отрицательными последствиями, является более существенным, чем влияние положительного опыта привлечений.

Данное явление может быть интерпретировано с позиций теории Патнэма [9], согласно которой оно свидетельствует о более сильном влиянии закрытого социального капитала (*bonding capital*), нежели открытого (*bridging capital*), т.е. о более сильном влиянии исторической изолированности органов власти, чем их способности к коллективной деятельности с негосударственными поставщиками. Если теория верна, то, соответственно, и положительная зависимость может быть результатом роста доверия после аутсорсинга, т.е. доверия государства негосударственным поставщикам. Примером же изоляции стал ответ респондента, что из-за привлечения негосударственных поставщиков «могут пострадать действующие государственные учреждения».

Для остальных подсекторов выявлена слабая положительная корреляция между количеством привлечений и числом положительных оценок, и отрицательная между количеством привлечений и числом отрицательных оценок. В образовании коэффициенты корреляции, по Пирсону, составили 0,2 и – 0,33, а в здравоохранении – 0,5 и – 0,11 соответственно.

Изолированность органов власти хорошо прослеживается среди «неопытных» респондентов – почти половина (46%) считают привлечение негосударственных поставщиков нецелесообразным.

О ведомственности интересов «опытных» респондентов свидетельствует обнаруженная зависимость между теми подсекторами, в которых респонденты считают оправданным привлечение негосударственных поставщиков (зависимая переменная), и теми, в которых уже такой опыт есть (независимая переменная). Методом линейного корреляционного анализа были выявлены подсектора, где зависимость наиболее сильна:

- 0,5 – социальное обслуживание населения (услуги инвалидам, пожилым, сиротам, семьям в зоне риска, ветеранам, людям с проблемами развития);
- 0,45 – профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации (включая информирование о состоянии рынка труда, организацию ярмарок вакансий, учебных рабочих мест, профориентационных сессий, содействие самозанятости безработных граждан, социальную адаптацию и психологическую поддержку безработных);

- 0,42 – санаторно-оздоровительная помощь;
- 0,4 – культура и кинематография;
- 0,34 – социальное обеспечение населения;
- 0,3 – стационарная медицинская помощь;
- 0,28 – амбулаторная помощь.

Ниже даны коэффициенты корреляции по секторам:

- образование – 0,35;
- культура – 0,34;
- социальная политика – 0,32;
- здравоохранение – 0,21.

Органы власти могли указывать услуги из других секторов, но достаточно сильная корреляция показала, что существенное влияние оказывают изолированные ведомственные интересы. Исключением является подсектор «массовый спорт», где каждый седьмой регион считает целесообразным привлечение негосударственных поставщиков.

Для оценки изолированности важен также вопрос о препятствиях к привлечению негосударственных поставщиков. При этом оценка, данная «опытными» респондентами, может быть отнесена к объективной готовности, а «неопытными» – к субъективной.

Ниже представлена таблица препятствий для «опытных» и «неопытных» респондентов (см. табл. 4).

Таблица 4

#### **Препятствия по оценкам «опытных» и «неопытных» респондентов, %**

	Правовые	Экономические	Культура, опыт	Нежелание
Опыт есть	42	27	27	15
Опыта нет	42	45	24	26

Правовые препятствия одинаково существенны для обеих групп. Респонденты отмечают «дефицит правового регулирования», отсутствие особых норм для привлечения негосударственных (немуниципальных) поставщиков к оказанию социальных услуг. В здравоохранении отдельно выделена проблема лицензирования (длительный процесс получения лицензий), неурегулированности процесса оказания услуги в случае отказа негосударственного поставщика, необходимости внесения изменений в 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании». В образовании выделена проблема единых стандартов и сложности им соответствовать. Пятеро респондентов отметили проблемы, связанные с Законом о госзакупках 94-ФЗ с его излишней ориентированностью на цены, а не на качество. Правовые препятствия являются основным и объективным ограничителем готовности.

Существенное снижение значимости для «опытных» респондентов экономических препятствий показывает, что представления о сложности процесса разгосударствления в значительной степени иллюзорны. От-

меченное нежелание негосударственных поставщиков оказывать услуги за счет средств бюджета могло стать причиной отсутствия опыта у почти трети «неопытных» респондентов.

Парадоксально, что отсутствие культуры привлечения частных поставщиков одинаково существенно как для «опытных», так и для «неопытных» респондентов. Однако половина из тех, кто отметил культурные препятствия, сослалась на отсутствие информации об удачных примерах привлечения, т.е., не являясь изолированными, они тем не менее испытывают дефицит информации.

Итак, вторая гипотеза не отвергается. Накопление открытого капитала возможно, но ему препятствуют ведомственность интересов и преимущественно правовые и культурные ограничения.

## О содержании и форме

Выявленное увлечение «формой» реформ в противовес их «содержанию» требует дальнейшего исследования, поскольку оказывает существенное влияние на процесс разгосударствления социальных секторов. Свидетельства, приведенные ниже и подтверждающие третью гипотезу, являются наиболее фрагментарными.

Во-первых, «опытные» респонденты называют в два раза меньше экономических препятствий, нежели «неопытные», что свидетельствует об априорной неадекватной оценке ситуации последними. Перечисленные экономические препятствия «опытных» чаще изобилуют конкретикой. Конкретные детальные ответы чаще давали именно «опытные», а «неопытные» отвечали только на «закрытую» часть вопросов. Например, «опытные» говорят об отсутствии стимулов у некоммерческих организаций к улучшению качества и спектра услуг и выделяют в здравоохранении отдельный случай неэффективного государственного регулирования (14%): территориальные программы государственных гарантий бесплатной медицины покрывают лишь пять статей расходов и используются неполные тарифы. Данный показатель объективной готовности важен, так как основан на опыте.

Во-вторых, контент-анализ ответов на вопрос о положительных последствиях привлечения позволил выделить четыре основных понимания регионами формы разгосударствления и роли негосударственных поставщиков (см. табл. 5). Это роли:

- 1) буфера (негосударственные поставщики участвуют в оказании услуг и помогают развивать их качество, но главным поставщиком остается государство);
- 2) помощника (негосударственные поставщики помогают реализовывать задачи государства);
- 3) конкурента (негосударственные поставщики конкурируют с государством);
- 4) единственного поставщика (негосударственные поставщики становятся единственными организациями, предоставляющими определенные социальные услуги).

Таблица 5

**Классификация положительных последствий по ролям**

Роль	Преимущество	«опытные» респонденты, %
Буфер	Устранить недостатки в оказании услуги	8
	Совершенствование механизмов контроля качества оказания услуг	3
	Информированность граждан о существовании услуг	3
	Снижение социальной напряженности (положительные экстерналии), увеличение удовлетворенности населения качеством	8
Помощник	Новые формы оказания услуг негосударственными организациями	8
	Покрытие больших районов (расширение географического спектра оказания услуги и охваченных целевых групп)	13
	Распределение ответственности в оказании услуг, расширение рынка и средств для оказания одних и тех же услуг	18
	Доступность	8
	Расширение выбора услуг	3
Конкурент	Конкуренция	2
	Гибкость системы оказания услуг и право выбора поставщика	13
Едиственный поставщик	Экономия бюджетных средств, эффективность использования средств	8
	Лучшие качество и сроки, гарантируемые негосударственным поставщиком	32

Первая и четвертая роли – экстремумы, где за оказание услуги полностью отвечает или государство, или негосударственный поставщик. В первом варианте негосударственный поставщик служит лишь буфером (возможно, политическим) между государственной услугой и общественной удовлетворенностью.

Сущность второй роли наименее определена, поскольку отсутствует четкое распределение функций между государством и частным поставщиком, но туда попало большинство ответов (80–90% в зависимости от классификации). Масштабы этой группы симптоматичны, так как показывают количество респондентов, интересующихся формой. Ответы респондентов в этой группе демонстрируют понимание задач, которые должно решить разгосударствление, но не порядка его проведения. «Расширение выбора услуг... и их доступности», «распределение ответственности» не несет в себе никакой содержательной информации о том, какая конкретно роль должна быть отведена негосударственным поставщикам.

В-третьих, анализ третьей группы вопросов в анкете показал, что большинство регионов, несмотря на готовность и наличие опыта, не применяют

никаких новых механизмов. Почти половина из специальных мер, которые применялись «опытными» респондентами (22%), – субсидии. Только два региона упомянули гранты, не отметив, в рамках каких программ они распределяются. Два респондента упомянули новый закон о поддержке социально ориентированных НКО. Один из регионов «специально» поддерживает некоммерческие организации, которые, по сути, являются участниками программы государственных гарантий, т.е. на них распространяются условия генеральных тарифных соглашений по оплате медицинских услуг. На фоне высокого уровня готовности лишь немногие регионы использовали возможности (или были о них осведомлены), предоставляемые федерацией (как то: субсидии СО НКО МЭР, поддержка Минтруда, Минздрава). Создается впечатление, что «разгосударствление» – максима, символ, сверхзадача, которая должна быть решена в будущем (возможно, прежде всего на федеральном законодательном уровне), ведь законодательных новаций на уровне регионов анализ выявить не позволил.

Государственный заказ, размещаемый в соответствии с Законами 94-ФЗ и реже – 223-ФЗ, применяют 53% «опытных» респондентов; государственное задание – 32%; социальный ваучер и целевую потребительскую субсидию – 16%, другие механизмы – 10%. В 71% случаев единичного опыта привлечения применялся госзаказ. Не обнаружено зависимости между конкретными механизмами привлечения и правовыми препятствиями.

Следует отметить опыт Алтайского края, где использовалось возмещение потерь в доходах организации по факту предоставления льготных услуг. Данный опыт отдаленно напоминает механизм «оплаты за успех» (social impact bond или pay for success)<sup>6</sup>, начинающий зарождаться в Великобритании и США и пока малоисследованный. Суть этого механизма заключается в том, что государство устанавливает определенные целевые социальные показатели (например, уровень смертности, количество рецидивов, количество больных туберкулезом и т.д.), далее частный коммерческий бизнес может добровольно инвестировать свои средства в осуществление мер, направленных на реализацию целевых показателей. При этом чаще всего такой инвестор привлекает некоммерческих поставщиков с опытом работы в данной социальной сфере. Затем, в зависимости от достижения установленных показателей, государство либо компенсирует затраты, либо выплачивает дополнительный стимулирующий процент и компенсирует затраты, либо вообще не компенсирует затраты, в случае если ни один из целевых показателей не был достигнут. Таким образом, государство приватизирует услугу, сокращает свои финансовые обязательства, перенося финансовый риск на негосударственных поставщиков. Узким местом теории является отсутствие негосударственных поставщиков, способных осуществлять подобные социальные инвестиции, а также недостаточный уровень мотивации поставщиков (в зависимости от горизонта планирования и доверия к работе регулятивных институтов, обеспечивающих функционирование такого приватизационного механизма).

В-четвертых, оценка целесообразности разгосударствления (75% респондентов) выглядит противоречиво на фоне оценки респондентами профессионализма негосударственных организаций (см. табл. 6 и 7).

Таблица 6

**Распределение ответов на вопрос «Готовы ли работающие сегодня негосударственные (немуниципальные) организации оказывать государственные (муниципальные) услуги в социальной сфере за счет бюджетных средств (достаточно ли они профессиональны)?» «опытных» респондентов, %**

	Готовы	Не готовы	Затрудняюсь ответить/ нет ответа
В городах с населением свыше 100 тыс. человек	74	13	13
В городах с населением менее 100 тыс. человек	39	27	34
В сельской местности	21	47	32

Таблица 7

**Распределение ответов на вопрос «Готовы ли работающие сегодня негосударственные (немуниципальные) организации оказывать государственные (муниципальные) услуги в социальной сфере за счет бюджетных средств (достаточно ли они профессиональны)?» «неопытных» респондентов, %**

	Готовы	Не готовы	Затрудняюсь ответить/ нет ответа
В городах с населением свыше 100 тыс. человек	23	15	62
В городах с населением менее 100 тыс. человек	15	23	62
В сельской местности	3	35	62

Осведомленность респондентов о профессиональной готовности негосударственных организаций ниже для «неопытной» группы. В «опытной» группе осведомленность тем меньше, чем меньше размер государственного образования, где эти организации работают. Чем больше размер муниципальных образований, тем чаще в обеих группах респондентов отвечают – «готовы». Ответы «неопытных» респондентов недостаточно репрезентативны. Лишь каждый четвертый респондент в городах с населением более 100 тыс. человек подтвердил готовность негосударственных поставщиков оказывать социальные услуги на должном профессиональном уровне. Относительно лучше картина в «опытных регионах», где почти три четверти респондентов дали положительный ответ по данной категории вопросов. В оценке же поставщиков в городах с населением менее 100 тыс. человек лишь 40% респондентов считают, что местные поставщики «готовы». Прогнозируемо, но все же несколько

пессимистически выглядит картина в оценке готовности поставщиков сельской местности, где 35% «опытных» респондентов убеждены, что поставщики не готовы, и только 3% полагают, что они готовы. При этом услуги негосударственных поставщиков нужны чаще всего именно в сельской местности, и треть респондентов с этим согласны (необходимость расширения географии услуг).

То есть 87% представителей федеральных органов власти полагают, что некоммерческие поставщики должны участвовать в решении социальных проблем [6, с. 35], 75% регионов считают разгосударствление целесообразным, но оценка профессиональной готовности негосударственных поставщиков там, где они нужны больше всего, оказывается очень низкой.

О субъективной готовности регионов свидетельствует и оценка респондентами планов органов государственной власти их региона по увеличению роли негосударственных организаций при оказании услуг в социальной сфере. Лишь половина респондентов знают об этих планах (56%), 27% респондентов затруднились ответить на этот вопрос, а 17% сказали, что таких планов нет.

Что касается тех 75% респондентов, которые высказались за целесообразность разгосударствления, то они не подкрепили свое мнение высокими оценками коллективной готовности к разгосударствлению и профессиональной готовности поставщиков. То есть содержательно проблема разгосударствления не находит кардинального решения.

Все перечисленные свидетельства не опровергают третьей гипотезы.

## Интерпретация полученных результатов

В данном исследовании дана пилотная оценка готовности региональных органов власти к привлечению независимых поставщиков социальных услуг за счет бюджетных средств. Исследование показало, что регионы стремятся изменить статус-кво, но недостаточно оценивают готовность рынка, негосударственных поставщиков, а также собственные возможности регулирования негосударственных поставщиков.

Желание осуществлять разгосударствление и положительная оценка его результатов тем сильнее, чем больше у региона опыта разгосударствления. Отсутствие опыта может быть обусловлено консервативностью респондентов, неготовностью частных организаций, дефицитом информации об успешном опыте других регионов, правовыми препятствиями. Изолированность «опытных» респондентов до сих пор проявляется в ведомственности их интересов. Тем не менее общий уровень готовности достаточно высок.

При невозможности полностью подтвердить гипотезы не найдено свидетельств, позволяющих их отвергнуть. Более того, данные гипотезы и сделанные выводы могут быть интерпретированы и обогащены упомянутыми теориями Патнэма, Саламона, что говорит о необходимости дальнейшего поиска ответов на более репрезентативном материале.

Анализ готовности привлечения независимых поставщиков с точки зрения ее объективной и субъективной составляющих также неслучаен. Субъективно органы власти, склоняясь к роли негосударственных поставщиков как «помощник», показывают понимание задач, а также готовность взаимодействовать, если не в форме ГЧП, то, во всяком случае, доверяя негосударственным поставщикам те услуги, необходимое качество которых государство не может обеспечить в одиночку. Однако существуют и серьезные объективные ограничения готовности, как то: несовершенство законодательной базы, отсутствие единого понимания задач, неотработанность инструментов поддержки негосударственных поставщиков, «экономическая незрелость» поставщиков, оказывающих социальные услуги. Кроме того, субъективная оценка профессионализма негосударственных поставщиков весьма низкая.

Многие респонденты, не имея представления о планах своих регионов относительно разгосударствления, считают, что этот процесс «целесообразен» и «оправдан». К сожалению, контент-анализ показывает, что до сих пор готовность чаще отражается в «форме» (понимании задач, которые разгосударствление должно решить), а не в понимании его «содержания». На наш взгляд, это свидетельствует скорее не о неготовности, а напротив, о необходимости развивать у готовых к конструктивному диалогу чиновников навык и компетенции, связанные с работой с негосударственными поставщиками.

## Рекомендации

Поскольку именно органам региональной власти предстоит реализовать и контролировать процесс реформирования на местах, можно выделить соответствующие практические и исследовательские рекомендации.

Представляется необходимым проведение более глубоких репрезентативных исследований выявленных закономерностей. Во-первых, очевидна необходимость большей концентрации на отдельных секторах, а не на «социальной отрасли» в целом, чтобы избежать универсальных выводов и последующего «распыления» средств бюджетов. Во-вторых, отдельное внимание, на наш взгляд, следует уделить ограничениям (прежде всего культурного и экономического свойства) со стороны поставщиков.

Реформа может идти постепенно и с небольшими затратами, если развивать коммуникации между регионами с целью обмена положительным опытом привлечения частных поставщиков для оказания социальных услуг. Необходимо повышать квалификацию чиновников в регионах и способствовать овладению ими набором ключевых навыков для работы с негосударственными (в особенности некоммерческими) организациями [12]. Этой цели могут служить семинары, тренинги с участием чиновников-экспертов «успешных» регионов, а также ведущих российских исследователей и международных экспертов.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

### Классификация социальных услуг по секторам и подсекторам

Сектор	Подсектор
Образование	Дошкольное образование
	Общее образование
	Начальное профессиональное образование
	Среднее профессиональное образование
	Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации
	Высшее и послевузовское профессиональное образование
	Молодежная политика и оздоровление детей
	Прикладные научные исследования в области образования
	Другие вопросы в области образования
Культура, кинематография	Культура
	Кинематография
	Прикладные научные исследования в области культуры, кинематографии
	Другие вопросы в области культуры, кинематографии
Здравоохранение	Стационарная медицинская помощь
	Амбулаторная помощь
	Медицинская помощь в дневных стационарах всех типов
	Скорая медицинская помощь
	Санаторно-оздоровительная помощь
	Заготовка, переработка, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов
	Санитарно-эпидемиологическое благополучие
	Прикладные научные исследования в области здравоохранения
	Другие вопросы в области здравоохранения
Социальная политика	Пенсионное обеспечение
	Социальное обслуживание населения (разбить по незащищенным слоям населения) – инвалиды, пожилые, сироты, семьи в зоне риска, ветераны, люди с проблемами развития
	Социальное обеспечение населения
	Охрана семьи и детства
	Прикладные научные исследования в области социальной политики
Другие вопросы в области социальной политики	

Сектор	Подсектор
Спорт	Физическая культура
	Массовый спорт
	Спорт высших достижений
	Прикладные научные исследования в области физической культуры и спорта
	Другие вопросы в области физической культуры и спорта

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

### Отраслевая принадлежность (по респонденту)\*

Сектор респондента	Респонденты, %
Образование	16
Культура и кинематография	14
Здравоохранение	16
Социальная политика и социальная защита	38
Физическая культура и спорт	3
Общеведомственный	27

\* В сумме более 100%, поскольку в ряде случаев респондент являлся экспертом в нескольких отраслях (например, в Тульской и Магаданской областях) либо анкета заполнялась несколькими лицами – специалистами из разных областей (как, например, в случае Приморского края или Псковской области). В категорию «общеведомственные» вошли следующие респонденты: заместитель председателя правительства области, консультанты по работе с НКО, представители Министерств экономики и социальной сферы.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Барабашев А.Г. Повышение эффективности оказания государственных услуг (анализ итогов международной конференции «Повышение эффективности оказания государственных услуг», Москва, 28–29 июня 2011 г., АППАМ, НИУ-ВШЭ, Мэрилендский университет) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 1. С. 151–154.
2. Гаджиева Л.А. Об использовании возможностей негосударственного сектора для решения проблемы доступности дошкольного образования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 169–176.
3. Красильников Д.Г., Троицкая Е.А. Практика использования основных инструментов NPM в Пермском крае // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 1. С. 157–166.
4. Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. С. 5–24.
5. Словарь С.И. Ожегова.
6. Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем. [Текст] : докл. к XII Междунар. науч. конф. Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики» по проблемам развития экономики и общества, Москва, 5–7 апреля 2011 г. / рук. проекта Л.И. Якобсон; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011.
7. Стырин Е.М., Плаксин С.М. Система государственных услуг как объект мониторинга в Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 66–83.
8. Якобсон Л.И. Экономический образ мысли и законодательство о некоммерческих организациях // Вопросы экономики. 2012. № 8. С. 48–63.
9. Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
10. Salamon L.M. (1987). *Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-party Government: Toward a Theory of Government-Non-profit Relations in the Modern Welfare State*. *Journal of Voluntary Action Research*, 16, 29–49.
11. Szper, R., Prakash A. *Charity Watchdogs and the Limits of Information-Based Regulation* // *Voluntas*; Mar2011, Vol. 22. Issue 1, p. 112–141.
12. Van Slyke D.M. (2007). «Agents and Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Contracting Relationship.» *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 157–188.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> Например: Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем. [Текст] : докл. к XII Междунар. науч. конф. Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики» по проблемам развития экономики и общества, Москва, 5–7 апреля 2011 г. / рук. проекта Л.И. Якобсон; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011.
- <sup>2</sup> Подробнее о государственной поддержке НКО в различных группах стран и моделях поддержки: Sanders J., O'Brian M., Tennant M., Sokolowski S.W., Salamon L.M. (2008). *The New Zealand Nonprofit Sector in Comparative Perspective*. Wellington (New Zealand): Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Office for the Community and Voluntary Sector, Committee for the Study of the New Zealand Nonprofit Sector. P. 19, 41–42, или: Irish L.E., Salamon L.M., Simon K.W. (2009). *Outsourcing Social Services to CSOs: Lessons from Abroad*. June 2009 [http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/12/Outsourcing-Lessons-from-Abroad\\_2009.pdf](http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/12/Outsourcing-Lessons-from-Abroad_2009.pdf)
- <sup>3</sup> При классификации по секторам чаще всего негосударственные поставщики привлекались к оказанию социальных услуг в социальном обслуживании и социальном обеспечении населения (22%), в молодежной политике и оздоровлении детей (11%), в культуре (11%), в рамках оказания стационарной, амбулаторной помощи и медицинской помощи в дневных стационарах всех типов (в сумме по здравоохранению 28%), в дошкольном образовании (9%). Наиболее часто негосударственные поставщики привлекались в Пермском крае: 13 раз за рассматриваемый период (в молодежной политике и оздоровлении детей, культуре, в рамках оказания санаторно-оздоровительной помощи, охраны детства и семьи, а также социальном обслуживании и социальном обеспечении населения). Сектор «физическая культура и спорт» в исследовании почти не представлен, так как лишь в одной анкете есть свидетельство привлечения негосударственных поставщиков. Распределение ответов между остальными четырьмя секторами относительно равномерное.
- <sup>4</sup> Подробнее о проблеме доверия НКО: Международная конференция «Повышение доверия к НКО: российский и международный опыт». Москва, ЦДЖ, 19–20 февраля 2009 г. [http://agora.guru.ru/display.php?conf=Trust\\_NGO\\_conf-2008&page=item011&PHPSESSID=jftn7uudv75s97phpe7iemg6d6](http://agora.guru.ru/display.php?conf=Trust_NGO_conf-2008&page=item011&PHPSESSID=jftn7uudv75s97phpe7iemg6d6)
- <sup>5</sup> Подробнее об аутсорсинге скорой медицинской помощи: By the Numbers. *Outsourcing*. Top Emergency Department Contractors. *Modern Healthcare*. 2010. Dec 20; Vol. Suppl. pp. 42; Doumouras A., Gomez D., Haas B., Boyes D., Nathens A. *Comparing Methodologies for Evaluating Emergency Medical Services Ground Transport Access to Time-Critical Emergency Services: A Case Study Using Trauma Center Care*. *Academic Emergency Medicine* [serial online]. n.d.; 19(9): E1099-E1108.
- <sup>6</sup> Подробнее в: Von Glahn D., Whistler C. *Pay for Success programs: An Introduction*. *Policy Pract* 69. № 3. Je 2011, p. 19–22.