

УДК 3479.12

DOI 10.21661/r-464469

Ю.А. Куцай

РАЗГОСУДАРСТВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

***Аннотация:** в статье проведен сопоставительный анализ экономических и правовых подходов к процессу разгосударствления. Использован системный подход для определения основных субъектов, участвующих в процессе реформирования социальной сферы, выявления последствий принимаемых политико-правовых решений.*

***Ключевые слова:** разгосударствление, приватизация, социальная сфера, государственные учреждения.*

J.A. Kitsai

DENATIONALIZATION OF SOCIAL SPHERE: THEORY AND PRACTICE

***Abstract:** a comparative analysis of economic and legal approaches to the process of denationalization is carried out in this article. A systematic approach was used to identify the main actors involved in the process of reforming the social sphere to identify the consequences of political and legal decisions.*

***Keywords:** denationalization, privatization, social sphere, government agencies.*

Сегодня область социальных отношений претерпевает значительные изменения. Прежде всего, все чаще используется расширенное понимание социальной сферы как всех процессов, явлений и социально-экономических областей, которые важны для качества жизни, социального самочувствия и общего состояния человека [2]. Достижение обозначенной цели, равно как и стратегической задачи государства – развитие инновационной экономики, связано с разработкой новых правовых механизмов, обеспечивающих не только баланс частных и публичных интересов, но и возможность повышения эффективности деятельности в условиях ограниченности ресурсов. Несомненно, что политические институты и

в России, и в других странах, оказывают существенное влияние на определение как основных параметров проводимых реформ, выбор применяемых методов, определение основных показателей достижения обозначенной цели и пр. Социальная сфера деятельности подвергается в последнее время существенным изменениям и модернизации. Ранее оказание социальных услуг, предоставление помощи гражданам, попавшим в тяжелую жизненную ситуацию, осуществлялось уполномоченными государственными органами или специализированными государственными учреждениями. В последнее время предпринимаются системные попытки «перестройки» сферы оказания социальной помощи на основе использования правовых механизмов, свойственным рыночным условиям хозяйствования [4]. В область социальных услуг вовлекаются некоммерческие организации, деятельность которых может составить конкуренцию традиционным государственным учреждениям.

Вместе с тем, формирование конкурентоспособного рынка в сфере социальных услуг предполагает появление частных субъектов. С одной стороны, это могут быть организации, самостоятельно вошедшие на данные социально значимые рынки, с другой стороны, эксперты не исключали и не исключают возможность разгосударствления рассматриваемой сферы общественной деятельности.

Сторонники идеи разгосударствления социальной сферы приводят достаточно значительное количество аргументов в поддержку данного проекта. Считается, что «вовлечение самих граждан в решение своих собственных проблем позволит преодолеть иждивенческий подход в вопросах, касающихся социального обслуживания, повысит ответственность граждан, как за свою собственную жизнь, так и за жизнь людей, живущих рядом, создаст условия для формирования активной гражданской позиции» [9]. Однако, на наш взгляд, при выстраивании подобной аргументации отмечается лишь социальное значение модернизации социальной сферы, при этом не приводятся экономические последствия и возможные риски перехода к новым механизмам хозяйствования. Такой подход снижает степень доверия, прежде всего, населения к планируемым изменениям,

вызывает отторжение новых идей и у многих экспертов. При этом нельзя согласиться с мнением, что лишь «проблемы приватизации являются одной из главных причин торможения реформы социальной сферы» [7]. Как показывает анализ, содержание разгосударствления как организационно-правового и социально-экономического явления по своему содержанию намного шире понятия приватизации.

В этой связи идея разгосударствления социальной сферы стала особенно актуальной. Причем и сам термин «разгосударствление» в настоящее время не имеет четкой привязки к понятию приватизация. В некоторых случаях понятие разгосударствление связано с коммерциализацией, в том числе деятельности государственных и муниципальных учреждений. В других случаях мы можем встретить достаточно узкие трактовки этого термина, от интерпретации процессов разгосударствления как проектной работы в социальной сфере, для понимания разгосударствления как расширения возможностей допуска некоммерческих организаций к государственным закупкам в сфере социального обслуживания и реализации иных видов социальных услуг [1].

Некоторыми авторами рассматриваемое понятие прочно связывается с понятием «социально ориентированных некоммерческих организаций» [10]. Разгосударствление в этом контексте предполагает не изменение организационно-правовой формы существующих государственных и муниципальных учреждений, а допуск на рынок социальных услуг иных некоммерческих организаций. Таким образом, смены формы собственности происходить при этой форме разгосударствления не должно. Соответственно, достижение целей разгосударствления при данной форме может быть достигнуто только при определении необходимого соотношения государственных учреждений и частных юридических лиц на соответствующем рынке, установлении контроля за качеством оказываемых услуг вне зависимости от организационно-правовой формы юридического лица.

Как нами уже было обозначено, эффективность планируемых изменений нельзя достичь без комплексного подхода к анализу процесса разгосударствления, выделения не только позитивных целей и последствий реализации данного предложения, но и указание на возможные риски с целью их минимизации. Как и в конце 90-х гг. XX века многие эксперты к негативным последствиям коммерциализации социальной сферы относят: рост социальной напряженности; снижение доступности образовательных, медицинских, социальных услуг; отсутствие эффективных результатов предыдущих экономических реформ [3].

Некоторые эксперты называют саму коммерциализацию одним из возможных негативных последствий разгосударствления [5]. На наш взгляд, коммерциализация социальной сферы происходила в последние десятилетия независимо от тех или иных решений государства, в силу общих социальных и экономических причин.

Эксперты опасаются утраты имущественной базы социального назначения, потери цельности и единства, т.е. отраслевой системности социальной сферы. В связи с этим, предлагается проведение реорганизации бюджетных учреждений социальной сферы без приватизации государственного и муниципального имущества и связанной с этой потерей отраслевой управляемости путем разделения судьбы субъекта и объекта. Субъект становится частным, имущество остается в публичной собственности. Фактически, такой подход был реализован при создании автономных учреждений. Предполагалось, что автономные учреждения получат большую самостоятельность в принятии хозяйственных решений, смогут эффективно расходовать получаемые средства и привлекать дополнительные финансовые ресурсы. Создание автономных учреждений рассматривалось в качестве этапа будущей приватизации имущества государственных учреждений. Однако автономные учреждения сохранили свой правовой статус государственных и муниципальных учреждений, может быть и по той причине, что те риски, о которых говорят эксперты, при таком подходе невозможно было бы избежать.

Разгосударствление социальной сферы включает еще один важнейший элемент, не сопряженный с приватизацией в ее понимании как смены формы собственности. Речь идет о делегировании полномочий государства фактически частным структурам. Подобное перераспределение функций государства, появление юридических лиц, сочетающих и частноправовой, и публично-правовой статус уже было реализовано в нашем государстве на примере государственных корпораций, государственных компаний и публично-правовых компаний [6]. При таком подходе к процессу реализации идеи разгосударствления социальной сферы необходимо решать вопрос не просто о качестве оказываемых услуг, но и о разработке стандартов этих услуг. Сами представители некоммерческого сектора критически оценивают, например, отказ от лицензирования сферы социального обслуживания, отсутствие механизма сертификации. Делается вывод, что ни один из механизмов контроля качества не работает [8]. При этом и практика предпринимательской деятельности, и саморегулирования доказывают, что уповать на возможность рынка самостоятельно организовать контролирующие функции качества оказываемых услуг безрассудно. Если государство передает определённые собственные функции частным субъектам, то они сами должны будут принимать решения о выработке единых правил оказания социальной помощи, оказании услуг в социальной сфере в соответствии в теми целями и задачами, которые ставятся перед государством как гарантом обеспечения граждан данными услугами и помощью.

При этом многие представители некоммерческого сектора осознают данные риски и проблемы и заявляют об отсутствии нормативного оформления процесса разгосударствления и неготовности чиновников к преобразованиям (риски по опросам НКО). Даже те разноречивые представления о том, что включает в себя понятие разгосударствление свидетельствуют об оправданности данных сомнений. Более того, указывается, что «инициативы последних лет носили лишь экстенсивный дотационно-перераспределительный характер и не затрагивали основ построения и функционирования данных систем». В контексте нашего исследования этот вывод имеет определяющее значение, так как любые законодательные

изменения в социальной сфере должны были опираться на четкие стратегические решения, обосновывающие не только необходимость изменений, но и определяющие «дорожную карту» рекомендуемых преобразований.

В наших условиях, если соответствующие идеи и были облачены в некоторые концептуальные решения, уровень их реализации оставляет желать лучшего. Достаточно привести пример с введением понятия «некоммерческие организации исполнители общественно полезных услуг» без надлежащей «увязки» с понятием социально ориентированная некоммерческая организации. Кроме того, большинство изменений не были сопряжены с системным подходом к развитию гражданского законодательства, что также не вносило ясности в решения законодателя.

Перераспределение полномочий между государственными органами и уполномоченными юридическими лицами не решит те социально-экономические проблемы, которые требуют разрешения, в том числе с позиции и разгосударствления, и обеспечения конкуренции на социально значимых рынках. Очевидно, что виды деятельности, включаемые в понятие социально значимого рынка достаточно разнообразны и отличаются друг от друга многими характеристиками. В связи с этим показательна такая сфера как жилищно-коммунальное хозяйство, которое включается многими специалистами не только в систему социально значимых рынков, но и в сферу социальных услуг.

Жилищно-коммунальное хозяйство, в отличие от образования, культуры, музейного дела и пр., имело значительно больше оснований для разгосударствления. Основанием является достаточная устойчивость финансового обеспечения деятельности организаций, вовлеченных в эту сферу, наличие условий для приносящей доход деятельности, невозможность граждан отказаться от значительной доли услуг, входящих в сферу жилищно-коммунального хозяйства. Однако реальная практика показывает, что качество услуг достаточно низкое, постоянно возникают конфликты между управляющими компаниями и жильцами, собственниками жилых помещений, встречается огромное число случаев мошен-

ничества и проявления коррупционных проявлений. То есть, несмотря на наличие значительной доли частных организаций в сфере жилищно-коммунального хозяйства, задачи развития конкуренции не решены.

Считается, что инновационная деятельность в жилищной отрасли зависит от эффективного разделения функций между собственниками жилищного фонда (организациями, уполномоченными выступать от лица собственника, управляющими организациями) и жилищными ремонтно-эксплуатационными организациями, а также от эффективного формирования договорных отношений между ними. Таким образом, не правовой статус субъектов или форма собственности становятся решающими факторами в развитии конкуренции на социально значимых рынках. Основой развития конкурентоспособности являются качество управления, эффективность применяемых правовых средств.

Получение и анализ положительных результатов деятельности некоммерческих организаций в социальной сфере позволяет сделать вывод о возникновении противоречия в достижении целей развития конкуренции между некоммерческими организациями. С одной стороны, государство стремится к конкуренции в социальной сфере, оставляя за собой функции заказчика и контролера их качества. Только государство пока может гарантировать предоставление дорогостоящих социальных услуг. Это правило, например, четко работает в сфере медицинских технологий, проведения научных исследований и пр. Что касается среднего и высшего образования, то опыт функционирования негосударственных вузов позволяет говорить об устойчивости их конкурентного преимущества с государственными вузами при соответствующих условиях. Соответственно, эффективно функционирующие государственные учреждения в сфере образования могут претендовать на разгосударствление, в том числе и путем акционирования, так как преимущества изменения правового статуса в этом случае очевидны. Именно по этой причине не была до логического конца доведена реформа изменения типа государственных и муниципальных учреждений. Российская реальность в данном случае совпадает с теми тенденциями, которые характерны и для

других государств. Профессиональные некоммерческие организации по мере их развития дрейфуют в сторону коммерческих организаций.

Таким образом, разгосударствление социальной сферы осуществляется в настоящее время в нескольких формах, практически не затрагивая изменение формы собственности, что не позволяет поставить знак равенства между разгосударствлением и приватизацией. Такой подход позволяет сохранить достаточно высокий степень контроля государством не только за имуществом, переданным государственным организациям, задействованным в социальной сфере, но и принимать активное участие в реализации стратегических задач развития отдельных общественных областей деятельности, входящих в понятие социальной сферы.

Список литературы

1. Ефери́на Т.В. Механизмы повышения качества социальных услуг: разгосударствление сферы социального обслуживания населения / Т.В. Ефери́на, В.О. Лизунова, Д.В. Просьянюк [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ac.gov.ru/files/content/1828/statya-eferina-lizunova-prosyanyuk-2-red-pdf.pdf> (дата обращения: 09.09.2017).

2. Жогин Б.Г. Конкуренция в сфере социальных услуг: преимущества и слабости НКО // Вклад негосударственных некоммерческих организаций в решение социальных проблемы в России. Развитие социальных услуг: Сборник статей и материалов «мозгового штурма» / Под ред. О.Б. Казакова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.civisbook.ru/files/File/ngos_contribute.pdf (дата обращения: 07.09.2017).

3. Зайцев Д.В. Разгосударствление социальной сферы в России: социально-правовой аспект / Д.В. Зайцев, О.В. Зайцева // Общественные науки и современность. – 2007. – №3. – С. 174–176.

4. Кицай Ю.А. Правовое обеспечение конкурентоспособности негосударственных организаций в социальной сфере. – М.: Библио-Глобус, 2016. – 240 с.

5. Пушкина Н. Социальные услуги в исполнении НКО – ожидания и риски [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.asi.org.ru/article/2013/09/18/sotsial-ny-e-uslugi-v-ispolnenii-nko-ozhidaniya-i-riski/> (дата обращения: 07.09.2017).

6. Серова О.А. Еще раз о государственных корпорациях или о новых задачах научных исследований // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2013. – №4. – С. 325–330.

7. Тихомиров А.В. Разгосударствление учреждений социальной сферы без приватизации закрепленного за ними имущества // Бизнес, менеджмент и право. – 2009. – №3. – С. 94–95.

8. Феоктистова Е.Н. Развитие социального обслуживания с участием негосударственного сектора // Вклад негосударственных некоммерческих организаций в решение социальных проблемы в России. Развитие социальных услуг: Сборник статей и материалов «мозгового штурма» / Под ред. О.Б. Казакова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.civisbook.ru/files/File/ngos_contribute.pdf (дата обращения: 07.09.2017).

9. Хухлина В.В. Разгосударствление рынка социальных услуг в рамках реализации ФЗ №442 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://esa-conference.ru/wp-content/uploads/files/pdf/Huhlina-Valentina-Vladimirovna.pdf> (дата обращения: 06.09.2017).

10. Якушева Ф. Разгосударствление социальной сферы: первые шаги [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rt-online.ru/razgosudarstvlenie-sotsialnoj-sfery-pervye-shagi/> (дата обращения: 07.09.2017).

Кицай Юлиана Анатольевна – канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры гражданского права и процесса ФГАОУ ВО «Балтийский федеральный университет им. И. Канта», Россия, Калининград.

Kitsai Juliana Anatolyevna – PhD in Law, associate professor, associate professor of the Department of Civil Law and Process at Immanuel Kant Baltic Federal University, Russia, Kaliningrad.
