

8.15. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В МУНИЦИПАЛЬНОЙ СФЕРЕ УСЛУГ

Сабилова З.Э., к.э.н., доцент, кафедра
экономической теории и социально-экономической
политики

*Башкирская академия государственной службы и
управления при Президенте Республики
Башкортостан*

В статье рассматриваются современные процессы формирования и развития системы предоставления социальных услуг населению. Обосновывается важность одной из социально значимых отраслей потребительского рынка и сфер жизнедеятельности – бытового обслуживания населения. Раскрываются особенности оказания социально значимых, в том числе социально-бытовых услуг, населению сельских территорий Республики Башкортостан. Аргументируется целесообразность использования в сфере предоставления социально значимых бытовых услуг механизмов муниципально-частного партнерства.

Органы государственного и муниципального управления все более заинтересованы, в дополнение к традиционным методам финансирования услуг в социальной инфраструктуре из средств соответствующих бюджетов, в использовании механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП), что также обеспечивает требуемое качество данных услуг.

Сегодня львиную долю социальных услуг в Российской Федерации и финансируют, и оказывают государство или местная власть. Такая модель по определению не может быть эффективной. В современных условиях органам власти всех уровней как любым экономическим агентам рынка присуща ограниченность ресурсов, в том числе на производство социально значимых услуг. В первую очередь это социальные услуги, предоставляемые населению учреждениями социального обслуживания. Проблема резко усугубляется демографическим трендом: население быстро стареет, соответственно число получателей социально значимых услуг, гарантированных по возрасту, умножается. Без помощи бизнес-структур государство и муниципальная власть не справляются с растущей нагрузкой. Бизнес как партнер государства и местного самоуправления в развитии социальной инфраструктуры – это источник дополнительных инвестиций и роста объемов оказываемых населению услуг [4].

В мировой практике известно множество форм государственного и муниципального участия и поддержки ГЧП. В самом общем случае ГЧП – это отличная от прямых государственных (муниципальных) закупок товаров и услуг форма взаимодействия государства (органов местного самоуправления) и бизнеса. В рамках данной статьи с учетом принадлежности большинства объектов социальной инфраструктуры к соб-

ственности муниципальных образований было бы корректно говорить о такой форме, как муниципально-частное партнерство (МЧП) в сфере оказания социальных услуг. По сути, это то же самое ГЧП, но только по вопросам местного значения, способное обеспечить на длительную перспективу стабильный экономический рост муниципального образования через улучшение показателей занятости населения, развитие торговли и бытового обслуживания, увеличение спроса на социально значимые услуги в целом, стимулирование предпринимательской активности малого и среднего бизнеса, приращение материально-технической базы местной социальной инфраструктуры и экономики.

Материальная база и нематериальные активы социальной инфраструктуры должны обеспечивать разнообразие и доступность для населения постоянно востребованных товаров и услуг, формирующих качество жизни. Преобладающую долю социальных услуг население получает по месту проживания, поэтому активная политика органов местного самоуправления в данной сфере является одним из приоритетов развития территорий, особенно сельских. Рыночные преобразования существенно ухудшили социально-экономическую ситуацию на селе, в том числе и в социальной сфере.

Одной из важнейших социально значимых отраслей потребительского рынка является бытовое обслуживание населения, формирующее комфортную сервисную среду в повседневной жизни человека, включая систему оказания социально значимых бытовых услуг. Установление перечня социально значимых услуг в области бытового обслуживания населения, порядка их оказания и финансирования относится к полномочиям региональных органов государственной власти. Постановлением Правительства Республики Башкортостан (РБ) от 1 апреля 2010 г. №98 утвержден перечень из 16 видов социально значимых бытовых услуг [3].

РБ является единственным регионом РФ, имеющим действующий закон об организации бытового обслуживания населения [2]. Он определяет цели и систему организации бытового обслуживания населения, регулирует отношения в данной сфере. Однако финансирование затрат на предоставление социально значимых видов бытовых услуг в республиканском бюджете не предусмотрено, договоры с предприятиями бытового обслуживания населения также не заключаются. Взаимодействие осуществляется в основном на муниципальном уровне. В большинстве районов и городских округов республики приняты муниципальные программы (подпрограммы) развития отрасли. Бытовое обслуживание населения является одним из приоритетных направлений муниципальных программ развития и поддержки предпринимательства. В 2013-2014 гг. в рамках указанных программ предпринимателям была предоставлена финансовая поддержка в размере около 80 млн. руб., в основном это субсидии на начальной стадии становления бизнеса. Данной формой поддержки смогли воспользоваться 350 предпринимателей.

Местный характер социально значимых бытовых услуг обусловлен тем, что традиционно социально-

бытовые услуги населению оказывают муниципальные бюджетные учреждения (в части социального обслуживания) и унитарные предприятия, субъекты среднего и малого бизнеса, частные предприниматели, являющиеся экономическими агентами муниципального хозяйства, а потребителями – местное население.

В РБ сохраняется значительный разрыв в развитии сфер торговли, бытового обслуживания населения городской и сельской местности. На село приходится лишь 20% общего объема оборота розничной торговли и бытовых услуг республики, в то время как здесь проживает свыше 40% населения Башкортостана. Наименее развита сеть бытовых услуг в отдаленных сельских районах. Низкие темпы развития торговой инфраструктуры и оказания бытовых услуг жителям на селе во многом объясняются тем, что предприниматели неохотно открывают бизнес в сельской местности, где денежные доходы жителей в 2-3 раза ниже доходов городского населения.

По данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Башкортостан (Башкортостанстат) в 2014 г. объем бытовых услуг населению РБ увеличился по сравнению с уровнем предыдущего года на 6,7% и составил 30,7 млрд. руб. (7 551 руб. в расчете на душу населения).

Наибольший удельный вес в структуре бытовых услуг занимают услуги:

- по ремонту и строительству жилья – 54,5%;
- техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств – 10,9%;
- ремонту и пошиву одежды – 6,7%;
- парикмахерские и косметические услуги – 6,3%.

Максимальный рост физического объема реализации бытовых услуг населению наблюдался в услугах по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств, машин и оборудования (117,4%).

На сегодняшний день в сфере бытового обслуживания на территории республики функционируют около 10 тыс. специализированных предприятий, более 99% из них – это субъекты малого и среднего предпринимательства. Работой обеспечены свыше 35 тыс. чел. В структуре платных услуг бытовое обслуживание населения занимает третье место с долей в общем объеме 14% после коммунальных и транспортных услуг. Социальные услуги, предоставляемые гражданам пожилого возраста и инвалидам, составили всего 0,1% в структуре платных услуг населению.

За прошедший 2014 г. в регионе было введено 164 объекта, в основном в городах Уфа, Нефтекамск, Салават, Туймазы, Белебей. В то же время в 17-ти сельских районах республики количество объектов бытового обслуживания населения сократилось. Таким образом, оказание бытовых услуг сельскому населению, в том числе социально значимых, – это востребованный, но малорентабельный бизнес.

На наш взгляд, условия для реанимирования организаций бытового обслуживания населения различных форм собственности и всей системы оказания социально значимых бытовых услуг в сельской местности должны базироваться на основе широко-

го привлечения к оказанию социально значимых бытовых услуг малого и среднего бизнеса с использованием потенциала МЧП.

Использованию механизма МЧП способствует и новая законодательная база. С 1 января 2015 г. вступил в силу новый Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в РФ» от 28 декабря 2013 г. №442-ФЗ, предусматривающий:

- дифференцированное оказание социальных услуг населению с учетом оценки индивидуальной нуждаемости;
- возможность участия при оказании социальных услуг населению негосударственных организаций, индивидуальных поставщиков, благотворителей и добровольцев;
- внедрение независимой оценки качества предоставления социальных услуг;
- осуществление эффективного контроля за их предоставлением, а также реализацию мероприятий по укреплению материально-технической базы учреждений социального обслуживания населения, сокращение очередности на получение услуг социального обслуживания населения [1].

Федеральный закон предусматривает введение ряда новых базовых понятий и внедрение в практику организации и управления в сфере предоставления социальных услуг и социального обслуживания принципиально новых подходов (рис. 1).

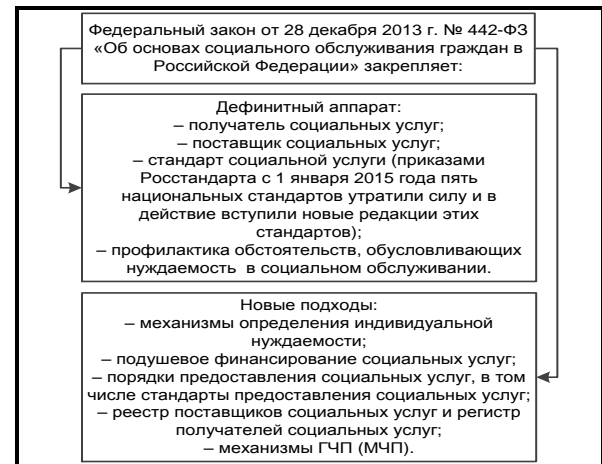


Рис. 1. Новые базовые понятия и подходы в сфере предоставления социальных услуг и социального обслуживания населения

Таким образом, правовое регулирование в сфере предоставления социальных услуг и социального обслуживания граждан осуществляется на основании настоящего Федерального закона и иных нормативных правовых актов РФ, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ. Так, в Республике Башкортостан распоряжением Правительства РБ от 30 апреля 2013 г. №513-р утвержден документ «О плане мероприятий («дорожная карта») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения РБ» на 2013-2018 г. Принят Закон РБ «О социальном обслуживании граждан в РБ» от 28 ноября 2014 г. №155-з. В соответствии с этими документами регламентируется вхождение негосударственного сектора в систему социального обслуживания, а также устанавливается право гражда-

нина в выборе поставщика социальной услуги, что позволяет формировать конкурентный рынок услуг [5].

Кроме того, задача по развитию негосударственного сектора обозначена в приоритетных направлениях деятельности Правительства республики на текущий год (постановление Правительства РБ от 5 декабря 2014 г. №559, в Программе деятельности Правительства до 2019 г., а также в государственной программе «Социальная защита населения в Республике Башкортостан»).

В этих целях с 1 октября 2014 г. на территории четырех муниципальных образований РБ (город Стерлитамак, Стерлитамакский, Благоварский, Буздякский районы) осуществлялась реализация пилотного проекта по организации социально-бытового обслуживания пожилых, малообеспеченных граждан на дому негосударственными органи-

зациями. Полученные положительные результаты позволили рекомендовать внедрение его с 1 июля 2015 г. на всей территории республики.

Рассмотрим предлагаемую схему взаимодействия участников МЧП при оказании социально значимых бытовых услуг населению муниципального образования, главными субъектами которого являются:

- организации социального обслуживания населения, предоставляющие гарантированные социально-бытовые услуги в рамках ответственности и делегированных полномочий органами местного самоуправления;
- представители малого и среднего бизнеса, действующие на местном рынке социально значимых бытовых услуг;
- особые категории населения муниципалитета: пожилые, малообеспеченные, инвалиды и др. (рис. 2).

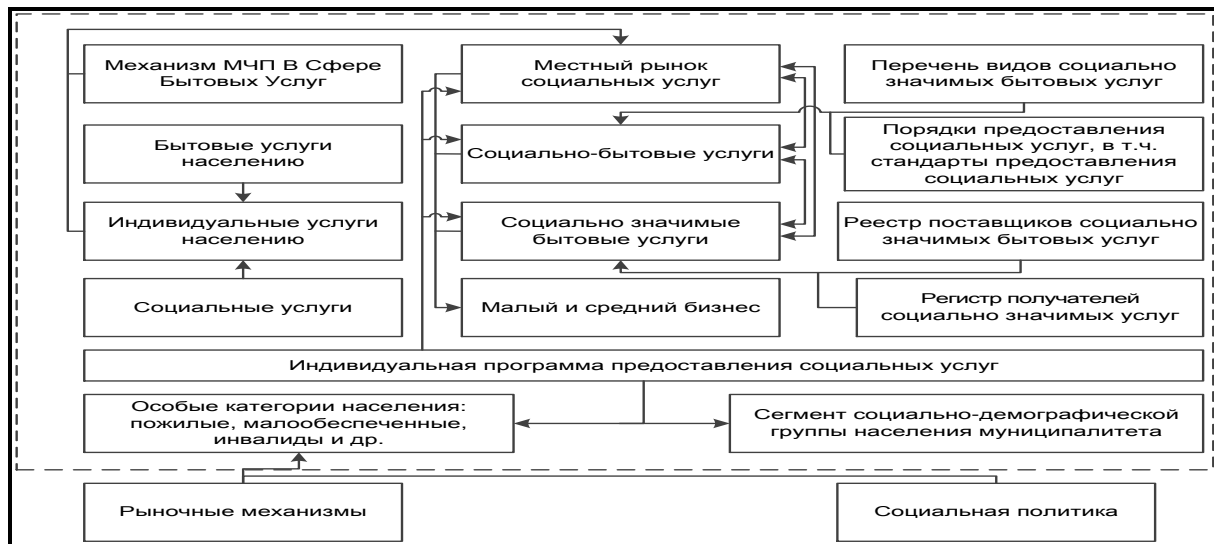


Рис. 2. Схема взаимодействий участников МЧП при оказании социально значимых бытовых услуг населению муниципального образования

При этом необходимо учитывать, что социально значимые бытовые услуги обладают рядом особенностей, повышающих степень риска деятельности в сфере услуг на принципах МЧП, создающих немалые трудности в обеспечении стабильного качества и стандартов обслуживания, что требует регулирования со стороны государственных и муниципальных органов власти рынка социально значимых видов бытовых услуг.

Во-первых, в условиях свободных рыночных отношений стихийный характер развития рынка социально значимых бытовых услуг проявляется особенно отчетливо. Поэтому необходимо использование административных и экономических мер регулирования как предложения услуг, так и удовлетворения спроса, резко дифференцированного по территориальному принципу с точки зрения доступности услуг и уровню доходов населения.

Во-вторых, рынок социально значимых бытовых услуг не позволяет, без вмешательства властных структур, самостоятельно решать ряд важных социальных проблем (например, удовлетворение потребностей в социально значимых бытовых услугах

на полностью бесплатной основе социально незащищенных групп населения).

В-третьих, основной задачей регулирования рынка социально значимых бытовых должно быть поддержание стабильности и обеспечение социальной ориентации рынка, а важнейшим принципом – не причинение вреда рыночному механизму, предупреждение деформации рыночных процессов. Ни государство, ни органы местного самоуправления не должны вмешиваться в вопросы, решение которых в соответствии с концептуальными основами ГЧП (МЧП) в сфере оказания социально значимых бытовых услуг населению становится прерогативой частных производителей.

В-четвертых, необходим утвержденный порядок предоставления социально значимых бытовых услуг поставщиками.

В-пятых, требуется разработка и утверждение порядка и размера выплаты компенсации поставщику социально значимых бытовых услуг, который включен в реестр поставщиков социальных услуг субъекта федерации, но не участвует в выполнении государственного (муниципального) задания (заказа) и

оказывает гражданину социальные услуги, предусмотренные индивидуальной программой предоставления социальных услуг.

И наконец, последнее, но немаловажное условие: сегодня перед многими предприятиями бытового обслуживания стоит серьезная проблема поиска и привлечения долгосрочных инвестиций для развития производства, приобретения современного оборудования, внедрения новых технологий. Отсутствие ликвидного залога и гарантий, высокие процентные ставки кредитования – эти факторы для малых предприятий, оказывающих социально значимые виды бытовых услуг населению, и являющихся низко рентабельными, еще более значительны.

Таким образом, формирование экономического и организационного механизмов предоставления социально значимых бытовых услуг на принципах ГЧП (МЧП) требует дальнейшего решения системных проблем развития данной отрасли.

Литература

1. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 28 дек. 2013 г. №442-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об организации бытового обслуживания населения в Республике Башкортостан [Электронный ресурс] : закон Республики Башкортостан от 10 февр. 1998 г. №141-з (с изм. и доп.) : принят Гос. Собр. – курултаем Республики Башкортостан 13 февр. 1998 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
3. Об утверждении перечня социально значимых видов бытовых услуг [Электронный ресурс] : постановление Правительства Республики Башкортостан от 1 апр. 2010 г. №98. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Ильин С.В. Применение механизма государственно-частного партнерства при инвестировании объектов инфраструктуры [Текст] / С.В. Ильин, Л.А. Ильина // Казанская наука : росс. науч. ж-л. – 2013. – №12. – С.108-113.
5. Сабирова З.Э. Совершенствование законодательного и организационного обеспечения качества социально-бытового обслуживания населения [Текст] / З.Э. Сабирова // Факторы и механизмы эффективной социально-экономической политики в регионах России : мат-лы росс. науч.-практ. конф. / Башкирская академия госуд. службы и управления при Президенте Республики Башкортостан. – Уфа, 2015. – С. 138-143.

Ключевые слова

Сфера услуг; бытовое обслуживание населения; социально-бытовые услуги; малый и средний бизнес; муниципально-частное партнерство.

Сабирова Земфира Эмильевна

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы обусловлена тем, что в статье рассматриваются процессы формирования и развития системы предоставления социальных услуг населению в условиях рыночных преобразований, создания нового законодательного поля для регулирования данной сферы экономики.

Научная новизна и практическая значимость заключаются в обосновании новой роли бизнес-структур при реализации возможности их участия в оказании социальных услуг населению в рамках бытового обслуживания населения. Раскрываются особенности оказания социально значимых, в том числе социально-бытовых услуг, населению сельских территорий Республики Башкортостан. Аргументируется целесообразность использования в сфере предоставления социально значимых бытовых услуг механизмов муниципально-частного партнерства (МЧП). Практической значимостью обладает разработанная автором схема взаимодействия участников МЧП при оказании социально значимых бытовых услуг особым категориям населения (пожилым, малообеспеченным, инвалидам и др.) муниципального образования. Представляют интерес выделенные особенности реализации механизма МЧП на рынке социально значимых видов бытовых услуг.

Заключение: рецензируемая статья отвечает требованиям, предъявляемым к научным публикациям, и может быть рекомендована к опубликованию.

Зайнашева З.Г., д.э.н., профессор кафедры «Региональная экономика и управление» Уфимского государственного университета экономики и сервиса.