

УДК 332.142; 338.242

СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛУГИ: СОВРЕМЕННЫЕ ТРЕНДЫ И ОСОБЕННОСТИ

А.В. Рунов

КРАСНОДАРСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ
ОТДЕЛЕНИЕ ФОНДА СОЦИАЛЬНОГО
СТРАХОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются особенности развития сферы социальных услуг в экономике России и ее регионов, которые сложились в условиях пандемии и предположительно будут оказывать существенное влияние на функционирование этой сферы российской экономики в предстоящий период. Отмечается, что данный период характеризовался расширением круга источников социальных услуг. В целом, это фактор, благоприятный для качества социального обслуживания населения, однако требующий дополнительных мер государственного регулирования в этой сфере.

Ключевые слова: социальные услуги, социальное обслуживание населения, провайдеры социальных услуг, регионы, государственное регулирование.

**SOCIAL SERVICES:
CURRENT TRENDS AND FEATURES**

A.V. RUNOV

KRASNODAR REGIONAL BRANCH OF THE
SOCIAL INSURANCE OF THE RF

The article examines the features of the development of the sphere of social services in the economy of Russia and its regions, which have developed in the context of the pandemic and are expected to have a significant impact on the functioning of this sphere of the Russian economy in the coming period. It is noted that this period was characterized by the expansion of the range of sources of social services. This is generally a factor, which is favourable for the quality of social services, provided to population, but it requires additional measures of state regulation in this sphere.

Keywords: social services to the population, social services' providers, regions, state regulation.

DOI: 10.52531/1682-1696-2021-21-3-64-68

ВВЕДЕНИЕ

Эпидемия коронавируса внесла существенные корректизы в функционирование всех сфер социального обслуживания российских граждан. По сути, уже более года все основные сегменты этой сферы экономики России и ее регионов работают на пределе всех имеющихся ресурсов. Разумеется, пандемия не вечна, и рано или поздно вся сфера социального обслуживания населения вернется в свое стационарное состояние. Однако хорошо заметно и то, что период пандемии в этом смысле не прошел даром. В деятельности сферы социального обслуживания удалось выявить определенные более слабые места и, тем самым, извлечь уроки, учет которых будет иметь позитивное значение и в дальнейшем.

Можно выделить ряд наиболее значимых трендов, которые характеризовали функционирование сферы социального обслуживания населения в течение последнего времени.

Во-первых, вследствие значительного числа заболевших Ковид-19, взрывообразно увеличилась потребность населения в услугах медицинского характера, тогда как многие виды социальных услуг вынужденно попали в зону «отложенного спроса».

Во-вторых, изменился состав основных провайдеров социальных услуг, особенно в медицине. Из-за мобилизации всего медицинского персонала на обслуживание больных с Ковид-19 возникли сложности с лечением больных с иными заболеваниями. Многие из них были вынуждены переориентироваться на учреждения платной медицины, хотя сегодня их услуги далеко не всем «по карману».

В-третьих, в ряде сфер социального обслуживания, например, культура, отдых, торговля и пр. из-за принятых карантинных мер произошел резкий спад объема предоставляемых услуг, что потребовало срочных мер поддержки организаций этой сферы, особенно функционирующих в статусе малых негосударственных предприятий. Многие из этих предприятий либо ликвидировались, либо были вынуждены временно или даже постоянно сменить профиль своей хозяйственной деятельности [1, 3].

СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И ЕГО РЕЗУЛЬТАТЫ

В современной отечественной и даже зарубежной научной литературе до последнего времени было трудно найти примеры теоретического и практического

анализа проблем деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП) в условиях кризисных явлений, обусловленных факторами медико-биологического характера. Это в равной мере касается и априорного обоснования тех особых форм государственной поддержки, в которых могла бы нуждаться сфера МСП в подобных условиях.

В этой связи в ходе данного исследования основное внимание было обращено на те факторы, которые в последнее время в наибольшей мере повлияли на функционирование малых форм хозяйствования, в частности, в сфере социальных услуг. Прежде всего, таким фактором стала пандемия коронавируса. Для анализа этого воздействия, которое пандемия оказала на функционирование сферы социальных услуг в российской экономике, прежде всего, следует иметь в виду, что в этот период имело место существенное снижение уровня жизни населения, особенно по параметрам его реальных располагаемых доходов. При этом следует отметить, что такое падение ныне представляется не как временный краткосрочный феномен, а уже как длительная, устойчивая тенденция. Реальные располагаемые денежные доходы россиян по итогам 2020 г. сократились на 3,5% в годовом выражении, хотя Правительство РФ ожидало их снижение только на 3%. По итогам 2020 г. реальные располагаемые доходы населения оказались на 10,6% ниже уровня 2013 г. – последнего года, когда наблюдался устойчивый рост этих доходов. В результате, в настоящее время за чертой бедности живут 19,6 млн россиян. В 2020 г. 24,6% (36 млн чел.) имели доход ниже 60% от медианного, то есть, по международно-признанным критериям, относились к категории малообеспеченных граждан (уровень бедности – 60% медианного дохода).

Причина нарастающих социальных проблем российского общества также и в том, что пандемический кризис привел к резкому сжатию экономической активности и спроса в крупных секторах экономики (торговля, сфера услуг, туризм, перевозки и др.). Итоги потребительского поведения домохозяйств свидетельствуют о заметном снижении розничного товарооборота в стране. Его снижение по итогам 2020 г. составило 4,1% в годовом выражении. В сфере платных услуг сокращение по итогам 2020 г. составило 17,3% в годовом выражении. Предположительно в период 2022–2023 гг. удастся восстановить «доковидные» показатели реальных доходов и потребления населения, однако рассчитывать на бурный рост этих показателей в последующие годы явно не приходится.

В этих условиях, как показывают исследования, государственная поддержка субъектов МСП, в т.ч. и действующих в сфере социальных услуг, как бы расценилась на две равнозначимые составляющие. Одна из них – меры поддержки, направленные непосредственно субъектам МСП (налоговые льготы, «каникулы» по арендным платежам, субсидии на поддерж-

ние занятости и пр.). Другая – меры по стабилизации доходов населения, что сделало возможным получение им хотя бы самого минимального круга необходимых услуг, в т.ч. и услуг социального характера. По сути, по этим двум направлениям строилась и политика поддержки МСП в других странах мира.

Таким образом, в ближайшие 3–5 лет сфере социальных услуг, кроме ее сегмента, устойчиво ориентированного на уровень элитарного потребления, придется адаптироваться к ситуации относительно низких доходов и потребления населения. Для поддержания приемлемого уровня жизни населения следует предположить расширение сферы социальных услуг, ориентированных на бюджетное финансирование или некие иные формы государственной и муниципальной поддержки. Как показывают наши исследования, в государственной политике регулирования сферы социальных услуг, в т.ч. и на региональном уровне [4] придется балансировать между двумя во многом противоположными трендами: разгосударствление сферы социальных услуг с расширением участия субъектов МСП и принятие мер к достаточной доступности этих услуг для основной массы населения. Это требует большей гибкости в государственной политике социальных услуг как в отраслевом, так и в пространственном (региональном) разрезе.

Сообразно общему тренду совершенствования всей системы государственного и муниципального управления, функционирование сферы социальных услуг также попадает в «орбиту» практики стратегического планирования, действующей на основе целевого федерального закона [10]. В настоящее время управление этой сферой российской экономики как бы «расстроилось» между системой государственных программ (как федерального, так и регионального уровня) и национальных проектов. В отсутствие «базовой» Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, основное место в долговременном целеполагании заняли Указы Президента РФ [7, 8], а также реализующие их национальные проекты. Особое значение в этой связи имеют положения Указа Президента РФ от 21 июля 2020 г. №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Как показывает анализ данного документа, с проблематикой социальных услуг в той или иной мере корреспондируется все заявленные в нем «национальные цели развития», однако в наибольшей мере это относится к трем из них, а именно сохранение населения, здоровье и благополучие людей (прежде всего, качественное здравоохранение, услуги физической культуры и спорта); возможности для самореализации и развития талантов (социальные услуги в сфере образования и культуры); комфортная и безопасная среда для жизни (экологическая и общественная безопасность для населения).

К сожалению, целевые индикаторы, содержащиеся в данном документе, не всегда дают четкие, исчерпывающие ориентиры для государственной политики в сфере социальных услуг. Не раскрываются в полной мере и пути практической реализации этих ориентиров, включая и потенциальную роль малых форм хозяйствования. Так, в рамках национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» предлагаются только такие индикаторы, как обеспечение устойчивого роста численности населения; повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет; снижение уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 г.; увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, до 70%*.

Пока же, в т.ч. и в результате пандемии, ситуация приобретает противоположный характер. Так, по оценке Росстата, численность постоянного населения России на 1 января 2021 г. составила 146,24 млн чел., что на 510 тыс. чел. меньше, чем на 1 января 2020 г. (146,75 млн чел.). Более масштабное сокращение населения в современной России наблюдалось лишь в 2005 г. (564,5 тыс. чел.). Однако было бы неправомерно адресовать этот негативный результат лишь последствиям пандемии, а также недостаточному объему и низкому качеству социальных услуг населению, прежде всего, в сфере здравоохранения. Современная наука утверждает, что здоровье людей (в т.ч. по показателям заболеваемости и смертности) не более чем на 50% зависит от услуг здравоохранения. Все остальное определяется прочими факторами, а именно качеством продуктов питания, отказом населения от пересадки, параметрами употребления алкогольных напитков, поддержанием достаточной физической активности, состоянием окружающей среды и пр.

При этом в действительности все факторы устойчивой продолжительности наиболее активного периода жизни граждан характеризуются тесным взаимодействием, которое, однако, в наших условиях не всегда четко проявляется в этом векторе социальной политики государства. Например, в экономически развитых странах мира все более осознается и последовательно реализуется позиция относительно того, что культура питания и поддержание достаточной физической активности становятся такими же важными признаками высокой образованности человека, как и владение им сложными компьютерными технологиями [11]. Соответственно, несколько корректируется и вектор предоставления образовательных услуг.

Вывод, важный как с научной, так и с практической

точки зрения, состоит в том, что целью социальных услуг в сфере образования все более становится существенным не только накопление знаний и навыков в различных областях человеческой деятельности, но и закрепление в каждом человеке предрасположенности к такому образу жизни, который (наряду с другими факторами) будет гарантировать ему активное долголетие. По нашему мнению, уже в ближайшей перспективе за всеми видами социальных услуг должна закрепиться и поддерживаться методами государственного регулирования важная воспитательно-стимулирующая функция. Это – функция, побуждающая граждан не только максимально полно использовать возможности предоставляемых им социальных услуг, но и дополнять эти услуги, повышать их результативность за счет собственных усилий в сфере самообразования, поддержания здорового образа жизни, активным участием в защите окружающей среды и пр.

К сожалению, приходится признать, что в названных выше Указах Президента РФ, при всей важности поставленных в них задач, отсутствуют достаточные указания на конкретные механизмы и инструменты социально-экономической и налогово-бюджетной политики государства, при помощи которых эти цели могут быть достигнуты. Не обозначены и те основные векторы совершенствования государственной политики в сфере социальных услуг, по которым должна продвигаться практика государственного и муниципального управления для скорейшего и полного достижения данного круга национальных целей развития.

Прежде всего, государственная политика в сфере социальных услуг должна проявить гибкость в обеспечении оптимального круга провайдеров этих услуг, в частности, в обеспечении баланса между бюджетными и внебюджетными организациями, в т.ч. некоммерческими организациями и представителями сферы МСП [2]. О подобном тренде в системе предоставления населению услуг социального характера говорит и зарубежный опыт [11].

В период 2010–2014 гг. в российском законодательстве произошли коренные изменения, направленные на расширение возможностей участия в предоставлении социальных услуг населению со стороны негосударственных провайдеров, в том числе, и со стороны социально ориентированных некоммерческих организаций (НКО), а также малых предприятий, действующих в сфере социальных услуг населению.

Особую роль в решении данной задачи сыграло принятие Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» [9]. Принятие данного закона позволило не только сформировать основы конкурентной среды в сфере социальных услуг, но и обеспечить совершенствование принципов и форм социального обслуживания населения,

* Возникает вопрос: что значит «систематически»? Один человек занимается физической культурой 3 раза в день, другой – регулярно один раз в месяц. Формально, и то, и другое описывается термином «систематически».

проводить уточнение полномочий федеральных, региональных и местных органов власти по осуществлению поддержки НКО, социально-ориентированных субъектов МСП, а также механизмов финансового обеспечения их деятельности. Не случайно, эксперты говорят о поэтапном вхождении «разгосударствлении» социальных услуг» [2].

Однако на пути утверждения роли НКО, как и субъектов МСП, в качестве системообразующих провайдеров социальных услуг для населения сохраняются определенные препятствия. Чаще всего, в числе таких препятствий называется относительно более низкий уровень жизни населения по сравнению со странами, где разгосударствление сферы социальных услуг имеет значительно более широкие масштабы. Да, такое отставание, действительно, еще имеет место. Это верно, как и то, что услуги НКО, даже при формально бесприбыльном характере их деятельности и при наличии определенных форм финансовой и имущественной поддержки со стороны публичной (государственной и муниципальной власти), все же менее доступны населению, чем услуги бюджетных организаций сферы социального обслуживания. Особенно это заметно в сфере медицинского обслуживания, где негосударственному сектору таких услуг, как правило, корреспондируют жестко коммерческие организации подобного профиля.

Но можно отметить еще ряд факторов, которые препятствуют диверсификации системы провайдеров социальных услуг населению и, соответственно, усилению конкурентных начал в этой сфере. Например, действующее законодательство излишне поляризует механизмы платных и бесплатных социальных услуг населению, что существенно ограничивает роль субъектов МСП как провайдеров этих услуг. Например, нельзя не отметить недостаточность усилий по интеграции негосударственных лечебных учреждений в практику предоставления медицинских услуг в рамках ОМС, например, за счет мер налогового и иного стимулирования этих учреждений. По нашему мнению, органы государственной власти субъектов Федерации должны искать возможности решения этой задачи, в том числе, формируя на этой базе резерв дополнительных возможностей медицинского обслуживания населения на случай новых пандемий и иных особых ситуаций.

Следует отметить и ряд иных возможностей, позволяющих диверсифицировать круг источников социальных услуг для граждан. В частности, это развитие системы «социального предпринимательства». Как справедливо отмечалось в научной литературе, «включение социально-ориентированного бизнеса в сферу предоставления социальных услуг вместе с социальными службами позволяет увеличить возможности приобретения качественных услуг, возможности выбора для покупателей и реальную конкурентную

основу для производителя [6]. По своему экономическому статусу в сфере социальных услуг социальное предпринимательство занимает промежуточное положение между бюджетными организациями и чисто коммерческими провайдерами таких услуг.

В настоящее время институт социального предпринимательства получил законодательное закрепление. Ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2007 г. №209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» теперь включает определение социального предпринимательства как предпринимательской деятельности, направленной на достижение общественно полезных целей и способствующей решению социальных проблем граждан и общества. Не случайно, в российской законодательной и регулятивной практике социальное предпринимательство выделяется именно как вид малого и среднего предпринимательства, что закономерно прослеживается в реализации особой модели его государственной поддержки [3].

Однако многие аспекты деятельности в сфере социального предпринимательства еще не отрегулированы, что не позволяет говорить о возможности этого вида предпринимательской деятельности занять общественно значимое место в системе социальных услуг для населения. Пока нет четко установленных требований к кадровому составу таких предприятий; нет и ясного перечня льгот и преимуществ, которыми могли бы воспользоваться такие предприятия со стороны федеральных, региональных и местных органов власти. Не случайно, о мощном укреплении позиций социального предпринимательства как провайдера социальных услуг пока говорить не приходится; ничем особым не проявило себя социальное предпринимательство в период пандемии, когда, казалось бы, потребность в деятельности этого института была особо значимой для населения.

Наконец, с точки зрения совершенствования практики предоставления социальных услуг населению следует обратить внимание и на такую новацию, как волонтерская деятельность. Конечно, волонтерская деятельность родилась не вчера, а имеет очень длительную историю. Однако бурное развитие этого движения, его огромный размах и значимость в период пандемии, также поставили вопрос о правовом регулировании этого явления. Эта задача была решена принятием Федерального закона от 5 февраля 2018 г. №15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)». В соответствии с законом, «под добровольческой (волонтерской) деятельностью понимается добровольная деятельность в форме безвозмездного выполнения работ и (или) оказания услуг». Факты свидетельствуют, что значимость волонтерской деятельности получает понимание на уровне высшего государственного руководства. Сви-

действием этому может служить включение в число национальных целей развития Российской Федерации такой позиции, как «увеличение доли граждан, занимающихся волонтерской (добровольческой) деятельностью или вовлеченных в деятельность волонтерских (добровольческих) организаций, до 15 процентов».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для того, чтобы оценить степень развития социального предпринимательства, ход реализации установок и целей действующих федеральных и региональных нормативных документов, необходимо, как отмечают эксперты, создание в каждом регионе России специального реестра негосударственных провайдеров социальных услуг, включая социально-ориентированные НКО, социальных предпринимателей из числа субъектов МСП, волонтерские организации и отдельных граждан, систематически занимающихся волонтерской деятельностью. Наличие такого реестра даст возможность гарантировать качество социальных услуг, предоставляемых всеми названными выше провайдерами. Самим же провайдерам это позволит твердо рассчитывать на получение соответствующих мер государственной и муниципальной поддержки. Кроме того, субъектам Федерации желательно предоставить возможность регулировать круг тех услуг социального характера, которые население может получить от названных выше провайдеров, в том числе, и на льготных условиях. Наконец, в обновленном варианте Стратегии МСП до 2030 г. необходимо более тщательно прописать статус, виды и основные задачи социально-ориентированных субъектов МСП; возможности получения ими дополнительных мер государственной и муниципальной поддержки.

ЛИТЕРАТУРА

1. БУХАЛОВА Н.А., ПАВЛОВА О.А., Аитвинчук В.И. Рынок социальных услуг: проблемы и перспективы развития // Вестник Нижегородского государственного инженерно-экономического университета. 2020. №3 (106). С. 112–121.
2. Зотов В.Б., Милькина И.В. Участие некоммерческих организаций в оказании социальных услуг населению // Муниципальная академия. 2020. №1. С. 10–19.
3. Кулькова В.Ю. Реализация государственной поддержки социального предпринимательства в развитии услуг социальной сферы РФ и региональных практиках // Вопросы управления. 2021. №2 (69). С. 90–101.
5. Рунов А.В. Социальные услуги в системе регионального социально-экономического комплекса // Экономические науки. 2020. №185. С. 154–157.
6. Саттаров Т.А., Хайруллина Ю.Р., Гарипова Р.Р. Роль социального предпринимательства в системе оказания социальных услуг населению //

- Электронный экономический вестник Татарстана. 2021. №1. С. 42–48.
7. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://base.garant.ru/71937200/#ixzz6ExQ1nP00>.
 8. Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012>.
 9. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156558/.
 10. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.
 11. Tay C. An Interdisciplinary Perspective on Education Service Systems. In: Service Science and Knowledge Innovation. Springer: Berlin, Heidelberg. 2020. P. 126–134.
 12. Wollmann H., Koprivica I., Marcou G. Public and Social Services in Europe From Public and Municipal to Private Sector Provision. Palgrave Macmillan Publishers Ltd. London. 2016. 335 p.

Рунов Александр Владимирович,
к.э.н., управляющий Краснодарским региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации.

❸ 350033, Краснодарский край, г. Краснодар,
ул. Ставропольская, д. 82,
350033, Krasnodar region, Krasnodar, st. Stavropolskaya,
82,
тел.: +7 (861) 235-58-25, e-mail: av.runov_65@mail.ru