



**ФОНД  
ПРЕЗИДЕНТСКИХ  
ГРАНТОВ**

**Волгоградский институт  
гражданского общества**

**Центр гражданского образования**

**СОЦИАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ:**  
**разработка, реализация, оценка, практики**

Сборник материалов  
под редакцией  
Т.А. Артеменковой и И.А. Прихожан

Волгоград 2018

Редакционная коллегия:

Т.А. Артеменкова, Е.Г. Васильева, А.В. Герасимов, С.М. Омариева,  
Н.П. Поличка, И.А. Прихожан, О.М. Шелковникова

**Социальный проект:** разработка, реализация, оценка, практики: Сборник материалов/Под ред. Т.А. Артеменковой и И.А. Прихожан/Волгоградский Институт гражданского общества, Центр гражданского образования, – Волгоград: Изд-во ООО РА «Фортесс», 2018. – 228 с.

Данный сборник материалов издается в рамках проекта «Кадровое обеспечение инфраструктуры взаимодействия власти и гражданского общества на муниципальном уровне, реализуемого Волгоградской региональной общественной организацией – Институт гражданского общества на средства Фонда президентских грантов согласно Договору о предоставлении гранта Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества № 17-2-009105.

Сборник материалов адресован руководителям и активистам социально ориентированных некоммерческих организаций, сотрудникам государственных/муниципальных органов власти, экспертам, всем интересующимся перспективами социального проектирования и межсекторного взаимодействия.

УДК 316.354(082)  
ББК 60.823.2я43

ISBN 978-5-903705-18-4

© Артеменкова Т.А., Прихожан И.А.,  
редактирование, 2018  
© Авторы, 2018  
© ООО РА «Фортесс», 2018

Введение .....	4 с.
Поличка М.А., Поличка Н.П., Федорова Е.А. Социальное проектирование предоставления бюджетных услуг в социальной сфере: основные риски .....	6 с.
Артеменкова Т.А. Обобщение опыта реализации социальных проектов .....	41 с.
Гимазова Ю.В. Оценка социальных проектов некоммерческих организаций .....	68 с.
Васильева Е.Г. Оценка социальных проектов: основные понятия и показатели .....	99 с.
Хананашвили Н.Л. Общественный мониторинг (на примере реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на период 2012-2017 г.г.) .....	134 с.
Прихожан И.А. Социальное проектирование в непрерывном образовании взрослых .....	186 с.
Список авторов .....	227 с.

Поличка М.А., Поличка Н.П., Федорова Е.А.  
Дальневосточный научный центр  
местного самоуправления

## СОЦИАЛЬНОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ: ОСНОВНЫЕ РИСКИ

### *Введение*

Анализ тематики и содержания социальных проектов, которые сегодня разрабатываются социально ориентированными некоммерческими организациями (далее – СОНКО) и социальными предпринимателями<sup>1</sup> (далее – СП), позволяет разделить их на три основные группы

<sup>1</sup> В настоящее время нет нормативного определения понятия «социальное предпринимательство», поэтому в целях настоящей статьи социальными предпринимателями будем называть всех тех субъектов предпринимательской деятельности, которые оказывают услуги и производят товары в социальной сфере.



Если проекты гражданских инициатив для решения каких-либо социальных проблем предоставляют их авторам большую свободу для выбора как самой проблемы, так и способов её решения, то для проектов, направленных на участие СОНКО и СП в предоставлении бюджетных услуг, «шаг вправо, шаг влево – расстрел». Что же касается участия в государственном и муниципальном управлении, то такое участие также регулируется законодательством.

Это означает, что, начиная разработку проекта по выходу на рынок бюджетных услуг или по участию в государственном (муниципальном) управлении, его авторы должны ЗНАТЬ правила, ограничения и «подводные камни», которые установлены законодательством, УЧИТЫВАТЬ и реально ОЦЕНИВАТЬ СВОИ ВОЗМОЖНОСТИ по их исполнению и преодолению существующих административных барьеров. В противном случае реализация такого проекта для СОНКО или СП может закончиться весьма печально.

Формированию перечня таких рисков для негосударственных поставщиков бюджетных услуг посвящена данная статья.

## ***Участие негосударственных организаций в предоставлении бюджетных услуг в социальной сфере: постановка задачи***

Для начала немного истории. 15.01.2004 Правительством Российской Федерации был опубликован документ под названием «Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации», где в качестве одного из направлений реформирования бюджетной сферы было определено

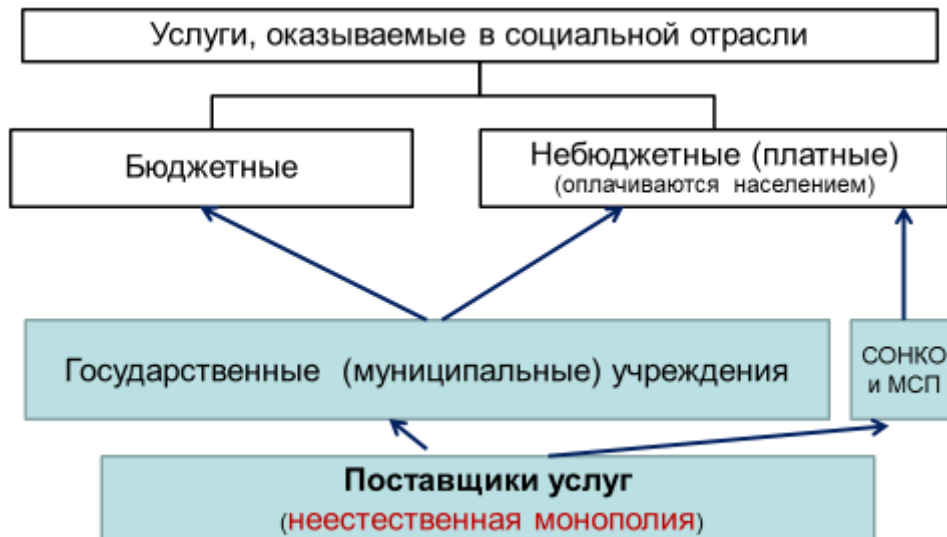
*- расширение возможности по привлечению организаций различных организационно-правовых форм к предоставлению государственных (муниципальных) услуг, оплачиваемых за счет бюджетных средств.*

Для решения данной задачи предлагалось использовать

- *новые механизмы, обеспечивающие выполнение государственных обязательств, гарантированных Конституцией РФ;*
- *конкуренционные способы распределения бюджетных средств;*
- *финансовую привлекательность выполнения государственных заданий;*
- *гибкость в проведении государственной политики в различных отраслях с учетом их специфики.*

Иными словами, была поставлена задача о разгосударствлении бюджетной сферы и развития конкурентных рынков услуг.

Десять лет ушло на то, чтобы подготовить к работе в рыночных условиях государственные и муниципальные учреждения, которые по факту во всех социальных отраслях образовывали «неестественные» монополии. Однако за это время они ни только не исчезли, но ещё больше укрепились, так как государственные и муниципальные учреждения, помимо бюджетных услуг, захватили ещё и рынки платных услуг населению. В результате все отрасли социальной сферы (образование, здравоохранение, социальное обслуживание населения, культура, физкультура, молодёжная политика) стали выглядеть следующим образом



В 2014 году в Послании Федеральному собранию Президент Российской Федерации В.В.Путин сказал:

*«Гражданина не должно заботить, где он получает социальную услугу – в государственной, муниципальной, частной организации. Его право – обратиться к тем, кто будет работать профессионально, с душой, с полной отдачей.*

*«Всё остальное, включая решение технических, организационных, юридических вопросов предоставления социальных услуг, – это обязанность государства, обязанность организовать соответствующим образом работу. ...»*

Эти слова послужили «импульсом» органам власти всех уровней к более активным действиям по привлечению на рынки бюджетных услуг социальной сферы некоммерческих организаций и социальных предпринимателей.

Первой «под раздачу» попала сфера социального обслуживания населения, поскольку 1.01.2015 вступил в силу Федеральный закон от 28.12.2013 N442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Он впервые на законодательном уровне установил, что поставщиком социальных услуг может быть любая организация и индивидуальные предприниматели, а уполномоченные органы власти должны формировать и развивать рынки социальных услуг.

*Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе*

*4) поставщик социальных услуг - юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы и (или) индивидуальный предприниматель, осуществляющие социальное обслуживание.*

*Статья 8. Полномочия органов государственной власти субъекта федерации в сфере социального обслуживания:*

21) разработка и реализация мероприятий по формированию и развитию рынка социальных услуг, в том числе по развитию негосударственных организаций социального обслуживания.

Следующим революционным правовым актом федеральной власти стало Распоряжение Правительства РФ от 5.09.2015 № 1738-р Об утверждении **Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации** (далее – Стандарт), поскольку необходимо было решать задачу о повышении качества бюджетных услуг и снижения их цены, а кроме конкуренции ничего другого пока мир не придумал. В Стандарте введено понятие «социально значимые рынки», к которым, в том числе, отнесены

-рынок услуг в сфере **образования**, в том числе услуги

- дошкольного образования,
- детского отдыха и оздоровления,
- дополнительного образования детей,
- психолого-педагогического сопровождения детей с ограниченными возможностями здоровья,

-рынок **медицинских** услуг,

-рынок услуг в сфере **культуры**,

-рынок услуг **социального обслуживания** населения,

и для каждого из данных рынков предписано разрабатывать и реализовывать мероприятия по развитию конкуренции.

Далее для развития негосударственного (немуниципального) сектора на рынках бюджетных услуг социальной сферы 23.05.2016 Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации О.Голодец был утверждён **Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016 - 2020 годы** (далее - Комплекс мер), разработанный в соответствии с поручением Президента РФ о направлении до 10% средств региональных и муниципальных социальных программ на обеспечение социальных услуг, предоставляемых некоммерческими организациями. А 8.06.2016 Распоряжением Правительства РФ №1144-р утверждён **План мероприятий ("дорожная карта") "Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере"** (далее – План мероприятий).

Содержательный анализ перечисленных выше документов позволяет сформировать следующий перечень приоритетных рынков, на которые, по мнению федеральных органов власти, следует в первую очередь привлекать негосударственных (немуниципальных) поставщиков услуг :

-рынок услуг в сфере **образования**, в том числе услуги

- дошкольное, общее и дополнительное образование детей;



- организация оздоровления и детского отдыха;
- сопровождение детей с ограниченными возможностями здоровья в рамках дошкольного, общего и профессионального образования;
- психолого-педагогическое сопровождение детей с ограниченными возможностями здоровья;
- профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- семейное устройство детей, оставшихся без попечения родителей и осуществляющих отдельные полномочия органов опеки и попечительства, в том числе по выявлению детей, нуждающихся в установлении опеки и попечительства;
- подготовка граждан, желающих принять на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей в установленных законом формах;

-рынок **медицинских** услуг, в том числе услуги по **охране здоровья граждан** в части

- информирования граждан о факторах риска развития заболеваний;
- мотивации граждан к ведению здорового образа жизни;
- реабилитации лиц с социально-значимыми заболеваниями;
- оказание паллиативной помощи;
- пропаганде донорства крови и ее компонентов;
- профилактике отказов при рождении детей;
- профилактика ВИЧ, вирусных гепатитов В и С;

-рынок услуг в сфере **культуры**;

-рынок услуг **социального обслуживания** населения в соответствии с Примерным перечнем социальных услуг по видам социальных услуг, утверждённым Постановлением Правительства РФ от 24.11.2014 N 1236;

-рынок услуг **физкультуры и спорта**.

Ещё одним документом, который можно отнести к задаче о привлечении негосударственных (немуниципальных) организаций на рынки бюджетных услуг социальной сферы, является **Указ Президента РФ от 8.08.2016 N 398 "Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг"**. В развитие данного Указа было принято Постановление Правительства РФ от 27.10.2016 N 1096, которое утвердило перечень таких услуг, в который, в том числе, включатся государственные бюджетные услуги (см. Приложение 1). Очевидно, что их также необходимо отнести к приоритетным для привлечения к их оказанию негосударственных (немуниципальных) организаций.

Таким образом, задача о разгосударствлении социальной сферы в части предоставления бюджетных услуг населению была впервые поставлена в 2004 году и актуализирована в 2015-2016 гг.

В 2017 году начался этап мониторинга её исполнении. Распоряжением Правительства РФ от 19.06.2017 №1284-р утвержден **перечень показателей**,

используемых для расчета рейтинга субъектов РФ по итогам реализации механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и социального предпринимательства, обеспечения доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере и внедрения конкурентных способов оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере. Показатели перечня сгруппированы в три раздела, из названия которых нетрудно видеть их взаимосвязь с перечисленными выше документами

Постановка задачи	Разделы Перечня показателей по Распоряжению Правительства РФ от 19.06.2017 №1284-р
1. Стандарт развития конкуренции в субъектах РФ	III. Внедрение конкурентных способов оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере
2. План мероприятий ("дорожная карта") «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере»	II. Обеспечение доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере
3. Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016 – 2020 годы	I. Реализация механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и социального предпринимательства

Исполнительным органам государственной власти субъектов РФ рекомендовано не позднее 15.05.2018 представить в Минэкономразвития России значения данных показателей по итогам 2017 года, на основании которых будет построен первый рейтинг субъектов РФ по реализации Стандарта конкуренции, Плана мероприятий и Комплекса мер.

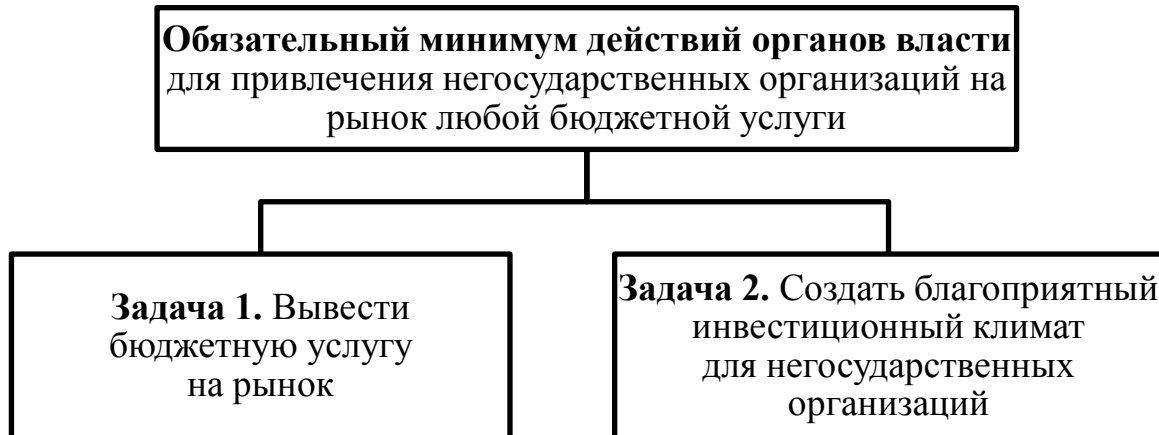
### ***Как решать задачу о привлечении негосударственных организаций на рынки бюджетных услуг социальной сферы***

Исследования и практика деятельности Дальневосточного научного центра местного самоуправления и Дальневосточного центра инноваций социальной сферы показывают, что первый шаг в переводе бюджетных услуг на конкурентные способы их предоставления должны сделать государственные (муниципальные) органы власти.



**Если органы власти этого шага не сделают или сделают его некачественно, то заходить на данный рынок негосударственным организациям не рекомендуется!!!**

«Первый шаг» органов власти включает в себя решение двух задач, которые достаточно сложные, многовариантные и инновационные, поскольку никогда ранее властью не решались (см. ниже блок-схему).



При этом, если Задача 1 не решена, то приступать к решению Задачи 2 бессмысленно.

К сожалению, анализ практики показывает, что в большинстве регионов страны Задача 1 не решена на должном уровне и в полном объеме, в результате чего героические усилия негосударственных организаций по выходу на рынки бюджетных услуг социальной сферы пока не приводят к ожидаемым результатам.

### **ЗАДАЧА 1. Вывести бюджетную услугу на рынок**

Пусть есть бюджетная услуга, которая сегодня предоставляется каким-либо государственным (муниципальным) учреждением и оплачивается краевым (муниципальным) бюджетом. Для того, чтобы вывести её на рынок у бюджетной услуги должны быть, как минимум, определены

- 1) содержание услуги (что надо делать при предоставлении услуги);
- 2) подушевой финансовый норматив (сколько выделяется бюджетных средств на предоставление данной услуги);
- 3) потребность в услуге (каков объём рынка услуги);
- 4) механизм доступа негосударственных организаций к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление услуги (порядок действий органов

власти при привлечении негосударственных поставщиков к предоставлению бюджетной услуги).

К сожалению, анализ показывает, что многие региональные и муниципальные органы власти сегодня справиться с этой задачей не могут. Зачастую не описано содержание услуги, не рассчитан подушевой финансовый норматив, но при этом подведомственные государственные (муниципальные) учреждения работают, оказывают эти услуги и получают за них значительные бюджетные средства. К слову сказать, 65% краевого бюджета Хабаровского края идёт на оказание бюджетных услуг в социальной сфере, а в муниципальных бюджетах эта цифра доходит до 80%.

В подтверждение сказанного покажем несколько примеров.

### *Пример 1. Услуга дошкольного образования*

*1. Содержание услуги.* Будем считать, что содержание услуги дошкольного образования зафиксировано в Федеральном государственном образовательном стандарте дошкольного образования. Однако это только теоретически, поскольку в «лихие» 90-е целостную услугу дошкольного образования поделили на две части:

- образовательная услуга,
- услуга по присмотру и уходу,

и с тех пор чёткого понимания того, где есть услуга образовательная, а где услуга по присмотру и уходу никто сформулировать не может. Например, чтение детям сказок, обучение детей завязывать шнурки на ботинках, пользоваться ложкой и вилок во время обеда - это какие услуги? Ответа нет.

Вместе с тем, чёткое разделение данных услуг исключительно важно как для расчёта их подушевого финансового норматива, так и для определения плательщика данных услуг, поскольку по Конституции РФ (статья 43) государство гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного образования, а по присмотру и уходу никаких государственных гарантий нет.

*2. Подушевой финансовый норматив на образовательную услугу дошкольного образования.* С учётом разделением услуги дошкольного образования на две и государственной гарантии только на образовательную её часть должен рассчитываться подушевой бюджетный финансовый норматив. Но ситуация здесь весьма запутана даже на уровне федерального законодательства.

В соответствии с Федеральным законом от 29.12.2012 №273 «Об образовании в Российской Федерации» финансирование дошкольного образования разделено между двумя уровнями власти (субъект федерации и муниципальное образование). При этом из бюджета субъекта федерации финансируются:

- 1) оплата труда,
- 2) приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек;

а из бюджета муниципального образования

- 3) содержание зданий,
- 4) оплата коммунальных услуг.

Однако совершенно очевидно, что никакая образовательная организация не может обеспечить свою деятельности при финансировании только перечисленных выше четырёх статей, поскольку есть ещё расходы на связь, обеспечение безопасности, транспортные услуги, повышение квалификации педагогов и т.д.

Анализ Планов финансово-хозяйственной деятельности муниципальных образовательных учреждений показывает, что перечень расходных статей в них содержит 12 и более позиций, в которых предусмотрены средства на финансирование не только всех расходов по текущей деятельности, но и дополнительные бюджетные средства на выполнение мероприятий государственных (муниципальных) программ, которые по факту являются также текущими расходами, либо инвестициями в развитие учреждений (обеспечение доступной среды, оснащение учреждений современным программным обеспечением и т.д.). Таким образом, по закону подушевой финансовый норматив на услуги дошкольного образования включает в себя только четыре расходные статьи, а по факту этих статей значительно больше и они, как правило, оплачиваются местными (муниципальными) бюджетами.

Но и это ещё не всё. В соответствии с п.6 ст. 99 закона №273 «Об образовании в Российской Федерации» субъекты федерации должны предоставлять субсидии на возмещение затрат частным организациям, осуществляющим образовательную деятельность, на региональную часть норматива (оплата труда; приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек), а про муниципальную часть финансового норматива никаких указаний в законе нет. В результате, муниципальную часть даже усечённого подушевого норматива частным организациям никто не возмещает, что заведомо ставит их в неравное положение с муниципальными детскими садами.

*3. Потребности в услугах (объём рынка).* Поскольку в соответствии со ст. 43 Конституции РФ дошкольное образование *общедоступно и бесплатно*, то потребность в бюджетных услугах равняется количеству детей дошкольного возраста, проживающих на данной территории.

Вместе с тем, для детей разного возраста услуги дошкольного образования отличаются друг от друга, а потому СОНКО и СП при принятии решения о целесообразности и возможности входа на рынок необходимо знать количество детей в каждой возрастной группе, а также уровень удовлетворённости в услугах дошкольного образования. Такая информация может быть представлена, например, следующей блок-схемой



Данная информация должна формироваться в каждом муниципальном образовании и доступ к ней должен быть открыт. Но, к сожалению, органы местного самоуправления этого сегодня не делают, так как никакими нормативными правовыми документами такая работа не предусмотрена.

4. *Механизм доступа к бюджетным средствам.* Перечень возможных механизмов доступа негосударственных организаций к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление услуги включает в себя муниципальный заказ, ваучер, (сертификат), субсидия, компенсация, возмещение,... Однако, если учесть описанную выше ситуацию с подушевым финансовым нормативом услуги, то при любом механизме доступа немunicipальные поставщики заведомо поставлены в неравные условия с муниципальными детскими садами.

Помимо этого есть и ещё один барьер. Как уже сказано выше, в соответствии со ст. 99 федерального закона 273-ФЗ субъекты федерации должны предоставлять субсидии на возмещение региональной части норматива (оплата труда; приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек) частным организациям, осуществляющим образовательную деятельность. Однако анализ показывает, что не все субъекты федерации исполняют данную норму закона, а некоторые исполняют её в усечённом виде.

В частности, Хабаровский край исполняет закон только по отношению к организациям одной организационно-правовой формы – социально ориентированным некоммерческим организациям. Что же касается индивидуальных предпринимателей, имеющих лицензию на образовательную

деятельность, то им субсидия не выплачивается, поскольку по мнению юристов Министерства образования и науки Хабаровского края норма статьи 99 закона 273-ФЗ относится только к организациям и не может распространяться на физические лица, к которым относятся индивидуальные предприниматели. При этом все ссылки на п.20) ст. 2 закона 273-ФЗ, в соответствии с которой

*20) организации, осуществляющие образовательную деятельность, - образовательные организации, а также организации, осуществляющие обучение. В целях настоящего Федерального закона к организациям, осуществляющим образовательную деятельность, **приравняются индивидуальные предприниматели**, осуществляющие образовательную деятельность, если иное не установлено настоящим Федеральным законом;*

их не убеждают. Более того, на последнем заседании Комитета по социальному предпринимательству Совета по предпринимательству и улучшению инвестиционного климата Хабаровского края, на котором обсуждалась данная правовая коллизия, юристы Минобразования Хабаровского края договорились до того, что статья 43 Конституции РФ не позволяет им вообще передавать бюджетные деньги негосударственным (немуниципальным) поставщикам, поскольку в ней установлено

*2. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.*

При этом никакие ссылки на нормы иных федеральных законов и правовых актов, слова Президента и его Поручения по развитию негосударственного сектора в отраслях социальной сферы в расчёт не принимаются, так как *«Конституция РФ обладает высшей юридической силой!!!».*

Поскольку аналогичная ситуация со ссылками на статью Конституции РФ зачастую повторяется и в системе здравоохранения, то для решения проблемы пришлось писать письмо Президенту РФ (см. Приложение 2).

## *Пример 2. Медицинские услуги*

*1. Содержание услуг.* Согласно Федеральному закону от 21.11.2011 N323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации" (далее – закон 323-ФЗ) с 1.01.2013 медицинская помощь (услуги) организуется и оказывается в соответствии с порядками оказания медицинской помощи, которые обязательны для исполнения на территории Российской Федерации всеми медицинскими организациями, а также на основе стандартов медицинской помощи, которые утверждены Приказами Минздрава РФ. Что касается услуг здравоохранения

- информирование граждан о факторах риска развития заболеваний;
- мотивация граждан к ведению здорового образа жизни;
- реабилитация лиц с социально-значимыми заболеваниями;
- оказание паллиативной помощи;
- пропаганда донорства крови и ее компонентов;
- профилактика отказов при рождении детей;
- профилактика ВИЧ, вирусных гепатитов В и С;

которые перечислены в Стандарте, Плане мероприятий и Комплексе мер, и к оказанию которых необходимо сегодня привлекать негосударственных (немуниципальных) поставщиков, то описания их содержания пока нет в официальных документах.

*2. Подушевой финансовый норматив.* Установление подушевых финансовых нормативов на конкретные бюджетные услуги медицинской помощи является сегодня компетенцией органов государственной власти субъектов федерации и территориальных отделений федерального Фонда обязательного медицинского страхования.

Как показывает анализ практики, утверждаемые в регионах подушевые нормативы услуг, оказание которых финансируется из средств ФОМС, не учитывают инвестиционную составляющую и даже некоторые прямые расходы, которые необходимы для работы любой медицинской организации. Но государственные и муниципальные учреждения здравоохранения работают, а убытки, которые формируются за счёт недофинансирования бюджетных услуг, покрывают либо за счёт дополнительных доходов, получаемых от платных услугами населению, либо региональными (местными) бюджетами. Что касается государственных (муниципальных) инвестиций в строительство подведомственных учреждений, капитальный ремонт, оснащение оборудованием и т.д., то эти расходы финансируются по другим расходным статьям бюджета.

Таким образом, даже в случае получения от ФОМС госзаказа на оказание бюджетных услуг, частные медицинские организации должны за собственные средства строить и оснащать свои поликлиники и больницы, а также оплачивать часть прямых текущих затрат на оказание медицинских услуг.

*3-4. Потребности в услугах (объём рынка) и механизм доступа негосударственных поставщиков на рынок.* Для развития конкуренции на рынке медицинских (здравоохранения) услуг информация о потребностях в бюджетных услугах, которые оказываются счёт средств ФОМС, или хотя бы прогнозные оценки о таких потребностях, должны быть открыты для всех участников рынка.

В соответствии с федеральным законом 323-ФЗ «медицинскую деятельность могут осуществлять юридические лица независимо от организационно-правовой формы и даже индивидуальные предприниматели»,

следовательно, всем им должен быть обеспечен равный доступ к получению государственных заказов от ФОМС на их предоставление. Однако, практика показывает, что территориальные отделения ФОМС совместно с региональными органами здравоохранения своим решением определяют объёмы медицинских услуг, к оказанию которых они готовы допустить негосударственных поставщиков. Зачастую при принятии таких решений в качестве главного аргумента используется 41 статья Конституции РФ, которая гласит

*«Медицинская помощь оказывается в государственных и муниципальных учреждениях бесплатно за счёт средств соответствующих бюджетов, страховых взносов, других поступлений».*

Налицо правовая коллизия, которую Минздрав России не планирует разрешать в ближайшее время, что явно следует из Плана мероприятий («дорожной карты») «Развитии конкуренции в здравоохранении», принятой распоряжением Правительства РФ от 12.01.2018 №9-р<sup>2</sup>. В части развития рынка медицинских услуг в Плате на 2018-2019 гг. запланировано 5 мероприятий, в том числе

*«13. Подготовка предложений по совершенствованию механизмов распределения объёмов медицинской помощи между участниками реализации территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи».*

По факту эта официальное признание того, что частные медицинские организации как не обладали равными правами с государственными в получении от ФОМС объёмов бесплатной медицинской помощи, так и не будут ими обладать в ближайшей перспективе.

### *Пример 3. Услуги социального обслуживания*

Напомним, что сфера социального обслуживания населения первой начала работу по выводу своих бюджетных услуг на рынок. Однако, только единицы регионов страны могут сегодня представить положительные результаты данной работы, поскольку Министерство труда и социального развития РФ не обеспечило их необходимыми инновационными технологиями. В результате все субъекты федерации вынуждены были «погрузиться в творчество» и на основе имеющихся интеллектуальных ресурсов разрабатывать собственные решения. Поэтому сегодня по каждой социальной услуге страна имеет широкий спектр решений от «неработающих» до «оптимальных». Приведём примеры таких решений.

#### 1. Социальная услуга - *покупка за счет средств получателя социальных услуг*

---

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 12.01.2018 №9-р «Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") "Развитие конкуренции в здравоохранении»



*и доставка на дом продуктов питания, лекарственных препаратов,..*

Подушевой норматив финансирования	
Кемеровская область	Хабаровский край
6 (шесть) руб.	168 руб. 81 коп

2. Социальная услуга - *организация досуга (праздники, экскурсии и другие культурные мероприятия).*

Подушевой норматив финансирования		
Кемеровская область	Хабаровский край	Московская область
6,90 (шесть руб.90 коп).	202 руб. 57 коп.	3 818 руб.

3. Социальная услуга - *психологическая помощь (включая экстренную).*

Хабаровский край	Московская область
<b>Содержание услуги</b>	
- беседы, общение, выслушивание, подбадривание, мотивация к активности, психологическая поддержка жизненного тонуса получателя.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• выявление проблем;</li> <li>• определение объема и видов предполагаемой помощи в условиях организации социального обслуживания ...;</li> <li>• социально - психологическая помощь клиенту в раскрытии и мобилизации внутренних ресурсов, решение и профилактика ....</li> <li>• выявление психологических проблем, стоящих перед клиентом ...;</li> <li>• разъяснение клиенту сути проблем и определение возможных путей ...;</li> <li>• определение реакции клиента на имеющиеся проблемы и уровня мотивации к их преодолению;</li> <li>• разработка для клиента рекомендаций по решению стоящих перед ним психологических проблем;</li> <li>• заполнение индивидуальной программы (плана, карты) реабилитации</li> </ul>
<b>Объём услуги</b>	
по мере необходимости, но не реже 2 раз в неделю, продолжительностью не более 30 минут за одно посещение	Услуга предоставляется по мере необходимости, но также 30 минут на одно посещение,
<b>Подушевой норматив финансирования</b>	

101,28 руб.

157,50 руб.

В Кемеровской области – на оказание квалифицированной психологической помощи подушевой норматив установлен в размере – **4,30 (четыре рубля 30 копеек)**.

#### 4. Социальная услуга - *формирование позитивных интересов (в том числе в сфере досуга)*.

В действующем Стандарте Хабаровского края содержание услуги описано следующим образом

*«Формирование позитивных интересов (в том числе в сфере досуга) предусматривает создание условий для проведения конкурсов, экскурсий, клубов по интересам»*

продолжительность услуги - не более 20 минут, подушевой финансовый норматив - 161,18 руб.

Как показал опрос потенциальных негосударственных поставщиков данной услуги, а также заказчиков в лице специалистов Министерства социальной защита населения Хабаровского края никто вразумительно не мог ответить на вопрос: «Что надо делать при выполнении данной услуги?».

Вероятно поэтому в проекте нового Стандарта содержания данной услуги претерпело значительные изменения, однако ясности в ответе на вопрос «Что надо делать?» не добавило. А именно

##### *1.1. Краткое описание*

*Услуга предусматривает проведение занятий, направленных на выявление, формирование и развитие способностей, позитивных психических склонностей, социально значимых интересов и мотиваций получателя социальных услуг; формирование стремления к самопознанию, самоопределению, ответственного отношения к себе и другим; предусматривает проведение клубов по интересам, занятий кружковой работой. Наличие и использование научно-методических и дидактических ресурсов по соответствующей тематике.*

*Продолжительность оказания услуги 20 минут за одно посещение.*

##### *1.2. Основные этапы и мероприятия в рамках оказания услуги*

<i>№ п/п</i>	<i>Этап</i>	<i>Мероприятие</i>	<i>Продолжительность</i>	<i>Результат</i>
1.	Подготовительный	<i>1.1. Установление контакта. Выявление интересов получателя социальных услуг.</i>	5 мин.	<i>Круг интересов установлен.</i>

2.	<i>Выполнение услуги</i>	<p>2.1. Информирование о наличии клубов по интересам. Запись получателя социальных услуг в клубы по интересам.</p> <p>2.2. Запись о предоставленной услуге в тетради получателя социальных услуг с проставлением его подписи.</p>	<p>13 мин.</p> <p>2 мин.</p>	<p>Удовлетворение индивидуальных потребностей получателей социальной услуги.</p> <p>Оказание услуги зафиксировано в тетради получателя социальных услуг.</p>
<p><i>Итого: рабочее время специалиста с одним получателем социальной услуги "Формирование позитивных интересов (в том числе в сфере досуга)" за один месяц составляет 20 минут.</i></p>				

*3. Подушевой норматив финансирования социальной услуги составляет 67,44 рублей.*

Как сформулированный перечень мероприятий может обеспечить выполнение услуги с таким содержанием, абсолютно непонятно.

<i>Краткое описание</i>	<i>Мероприятие</i>
<p><i>Услуга предусматривает</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>-проведение занятий, направленных на выявление, формирование и развитие способностей, позитивных психических склонностей, социально значимых интересов и мотиваций получателя социальных услуг;</i></li> <li><i>-формирование стремления к самопознанию, самоопределению, ответственного отношения к себе и другим;</i></li> <li><i>-предусматривает проведение клубов по интересам, занятий кружковой работой.</i></li> </ul>	<p>1.1. Установление контакта. Выявление интересов получателя социальных услуг.</p> <p>2.1. Информирование о наличии клубов по интересам. Запись получателя социальных услуг в клубы по интересам.</p> <p>2.2. Запись о предоставленной услуге в тетради получателя социальных услуг с проставлением его подписи.</p>

Также невозможно логически или хотя бы на уровне здравого смысла объяснить, как рассчитаны трудозатраты на выполнение данной услуги при таком несоответствии её описания, мероприятий и продолжительности оказания. Почему в действующем Стандарте её стоимость составляет 161,16 рублей, а в новом проекте всего 67,44 рубля?

Показанные выше примеры доказывают, что обязательная для решения задача вывода на рынок бюджетной услуги – это сегодня большая проблема для региональных государственных органов власти. К слову сказать, в органах местного самоуправления она даже не поставлена в повестку дня.

## **ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ**

1. Участие негосударственных организаций (социально ориентированных некоммерческих организаций и социальных предпринимателей) в предоставлении бюджетных услуг в социальной сфере – это весьма перспективное и выгодное дело, поскольку

-это соответствует стратегии развития страны, а значит весьма вероятно государственная поддержка и благоприятный инвестиционный климат;

-для оказания многих услуг в социальной сфере не требуется большого стартового капитала;

-все социальные рынки сегодня дефицитны и потребность в данных услугах будет только увеличиваться;

-бюджетные услуги - это гарантированный спрос и платежеспособный потребитель.

2. При разработке социальных проектов по оказанию бюджетных услуг в социальной сфере негосударственным организациям необходимо, в первую очередь, выяснить как органами власти решена (и решена ли) задача о выводе бюджетной услуги на рынок.

3. Если органы власти задачу о выводе бюджетной услуги на рынок не решили в полном объеме или это решение неприемлемо для авторов проекта, то лучше пока этот проект не разрабатывать и не осуществлять, а помочь органом власти решить их задачу.

## **ПЕРЕЧЕНЬ ОБЩЕСТВЕННО ПОЛЕЗНЫХ УСЛУГ "\*"**

Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации  
от 27.10.2016 №1096

"\*" При оказании услуг, включенных в перечень общественно полезных услуг, являющихся государственными (муниципальными) услугами, применяется их детализация, соответствующая содержанию таких услуг, включенных в базовый (отраслевой) перечень государственных и муниципальных услуг и работ.

1. Предоставление **социального обслуживания в форме на дому** "\*".
2. Предоставление **социального обслуживания в стационарной форме** "\*".
3. Предоставление **социального обслуживания в полустационарной форме** "\*".
4. **Социально-трудовые услуги**, направленные на оказание содействия в вопросах трудоустройства и в решении вопросов, связанных с трудовой адаптацией молодежи, матерей с детьми, инвалидов, граждан пожилого возраста, лиц, освободившихся из мест лишения свободы:
  - оказание содействия молодежи в вопросах трудоустройства, социальной реабилитации, трудоустройство несовершеннолетних граждан "\*";
  - содействие трудоустройству граждан, освобожденных из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы "\*";
  - организация профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования "\*";
  - организация ярмарок вакансий и учебных рабочих мест "\*";
  - психологическая поддержка безработных граждан "\*";
  - социальная адаптация безработных граждан на рынке труда "\*";
  - оказание содействия в трудоустройстве на оборудованные (оснащенные) рабочие места "\*";
5. Услуги, предусматривающие **реабилитацию и социальную адаптацию инвалидов, социальное сопровождение семей, воспитывающих детей с ограниченными возможностями здоровья**:
  - оказание информационно-справочной поддержки гражданам по вопросам инвалидности, социальной защиты, медико-социальной экспертизы и реабилитации, абилитации инвалидов, в том числе женщин-инвалидов, девочек-инвалидов, а также пострадавших в результате чрезвычайных обстоятельств "\*";
  - проведение реабилитации или абилитации инвалидов при сложном и атипичном протезировании и ортезировании в стационарных условиях "\*";
  - проведение социально-средовой реабилитации или абилитации инвалидов "\*";
  - проведение социально-психологической реабилитации или абилитации инвалидов в амбулаторных условиях "\*";
  - проведение социокультурной реабилитации или абилитации инвалидов "\*";
  - проведение социально-бытовой адаптации "\*".
6. Услуги по оказанию **социальной помощи детям, инвалидам, гражданам пожилого возраста, лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации**, в том числе пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам, а также по их социальному сопровождению:

- содействие в предоставлении бесплатной юридической помощи; оказание медицинской (в том числе психиатрической), социальной и психолого-педагогической помощи детям, находящимся в трудной жизненной ситуации "\*";
- содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников "\*".

9. Услуги, направленные на **социальную адаптацию и семейное устройство детей**, оставшихся без попечения родителей:

- содействие устройству детей на воспитание в семью "\*";
- подготовка граждан, выразивших желание принять детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на семейные формы устройства "\*";
- оказание консультативной, психологической, педагогической, юридической, социальной и иной помощи лицам, усыновившим (удочерившим) или принявшим под опеку (попечительство) ребенка "\*";
- оказание консультативной, психологической, педагогической, юридической, социальной и иной помощи лицам из числа детей, завершивших пребывание в организации для детей-сирот "\*";
- психолого-медико-педагогическая реабилитация детей "\*"; защита прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей "\*";
- выявление несовершеннолетних граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства "\*".

10. Оказание **помощи семье в воспитании детей**:

- организация и проведение культурно-массовых мероприятий "\*";
- осуществление экскурсионного обслуживания "\*";
- показ (организация показа) спектаклей (театральных постановок) "\*";
- показ (организация показа) концертов и концертных программ "\*".

11. Услуги по организации **отдыха и оздоровления детей**, в том числе детей с ограниченными возможностями здоровья и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в том числе организация деятельности специализированных (профильных) лагерей:

- организация отдыха детей и молодежи "\*";
- санаторно-курортное лечение "\*".

12. Услуги в сфере **дошкольного и общего образования, дополнительного образования** детей:

- реализация дополнительных общеразвивающих программ "\*";
- реализация дополнительных предпрофессиональных программ в области искусств "\*";
- реализация дополнительных предпрофессиональных программ в области физической культуры и спорта "\*";
- психолого-педагогическое консультирование обучающихся, их родителей (законных представителей) и педагогических работников "\*";
- организация и проведение олимпиад, конкурсов, мероприятий, направленных на выявление и развитие у обучающихся интеллектуальных и творческих способностей, способностей к занятиям физической культурой и спортом, интереса к научной (научно-исследовательской) деятельности, творческой деятельности, физкультурно-спортивной деятельности "\*";
- присмотр и уход "\*".

13. Услуги по **психолого-педагогическому консультированию, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности** в освоении основных общеобразовательных программ, развитию и социальной адаптации:

- психолого-педагогическое консультирование обучающихся, их родителей (законных представителей) и педагогических работников "\*";
- реализация основных общеобразовательных программ среднего общего образования "\*";

- психолого-медико-педагогическое обследование детей "\*".

16. Услуги по **профилактике социально значимых заболеваний**, курения, алкоголизма, наркомании, включая просвещение и информирование граждан о факторах риска для их здоровья, формирование мотивации к ведению здорового образа жизни:

- работы по профилактике неинфекционных заболеваний, формированию здорового образа жизни и санитарно-гигиеническому просвещению населения "\*";
- профилактика незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании "\*";
- организация и проведение консультативных, методических, профилактических и противоэпидемических мероприятий по предупреждению распространения ВИЧ-инфекций "\*".

17. Услуги, предусматривающие **медико-социальное сопровождение лиц, страдающих тяжелыми заболеваниями, и лиц, нуждающихся в медицинской паллиативной помощи**, включая организацию оказания медицинской паллиативной помощи и содействие в ее получении:

- организация и проведение культурно-массовых мероприятий "\*";
- показ (организация показа) спектаклей (театральных постановок) "\*";
- показ (организация показа) концертов и концертных программ "\*";
- паллиативная медицинская помощь "\*".

18. Услуги, направленные на **медико-социальную реабилитацию лиц с алкогольной, наркотической или иной токсической зависимостью**:

- медицинская реабилитация при заболеваниях, не входящих в базовую программу обязательного медицинского страхования "\*";

19. Услуги в области **физической культуры и массового спорта**:

- спортивная подготовка по спорту глухих "\*";
- спортивная подготовка по спорту лиц с интеллектуальными нарушениями "\*";
- спортивная подготовка по спорту лиц с поражением опорно-двигательного аппарата "\*";
- спортивная подготовка по спорту слепых "\*";
- спортивная подготовка по футболу лиц с заболеванием церебральным параличом "\*";
- пропаганда физической культуры, спорта и здорового образа жизни "\*";
- проведение занятий физкультурно-спортивной направленности по месту проживания граждан "\*";
- организация и проведение официальных спортивных мероприятий "\*";
- участие в организации официальных спортивных мероприятий "\*";
- организация и проведение официальных физкультурных (физкультурно-оздоровительных) мероприятий "\*";
- обеспечение доступа к спортивным объектам "\*";
- организация развития национальных видов спорта "\*";
- организация и проведение физкультурных и спортивных мероприятий в рамках Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса "Готов к труду и обороне" (ГТО) (за исключением тестирования выполнения нормативов испытаний комплекса ГТО) "\*";
- организация и проведение мероприятий по военно-прикладным видам спорта "\*";
- организация и проведение мероприятий по служебно-прикладным видам спорта "\*";
- организация и проведение всероссийских смотров физической подготовки граждан допризывного и призывного возрастов к военной службе "\*";
- организация и проведение спортивно-оздоровительной работы по развитию физической культуры и спорта среди различных групп населения "\*";
- организация и обеспечение экспериментальной и инновационной деятельности в области физкультуры и спорта "\*".



## Приложение 2.

*Президенту Российской Федерации:  
Фамилия, имя, отчество: Поличка Нина Петровна  
Организация: Дальневосточный научный центр  
местного самоуправления  
Адрес электронной почты: prolichka@mail.ru  
Телефон: +79141933892  
Тип: обращение*

**Текст**

Уважаемый Владимир Владимирович,

14 лет назад была поставлена задача о разгосударствлении бюджетной сферы, поскольку все социальные рынки монополизированы, дефицитны, стоимость бюджетных услуг большая, а качество оставляет желать лучшего. Решить все эти проблемы может только развитие конкуренции в социальной сфере.

Однако, если не осуществить реформу правового регулирования (начиная с Конституции РФ) всех социальных отраслей и не создать равные условия для государственных (муниципальных) учреждений (предприятий) и негосударственных поставщиков бюджетных услуг, то решить задачу невозможно.

В доказательство два примера:

1. В ст. 41 Конституции РФ сказано "Медицинская помощь оказывается в государственных и муниципальных учреждениях бесплатно за счёт средств соответствующих бюджетов, страховых взносов, других поступлений".
2. В ст. 43 Конституции РФ сказано "Гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях".

В результате многие региональные и муниципальные чиновники считают, что только в государственных (муниципальных) учреждениях (предприятиях) граждане могут получать услуги за счёт бюджета, а значит ни о каких равных правах всех поставщиков в оказании бюджетных услуг даже речи быть не может. При этом никакие ссылки на нормы федеральных законов, Ваши слова в Посланиях и Поручениях в расчёт не принимаются, так как Конституция РФ обладает высшей юридической силой!!!

Одним словом если мы действительно решили развивать конкуренцию в социальной сфере, то либо надо внести изменения в Конституцию РФ, либо, как минимум, поручить Конституционному суду дать толкование соответствующим статьям и нормам.

*Отправлено: 15 марта 2018 года, 05:45*