

## **Реформирование социальных услуг в регионах России: дилемма принципал-агента и игры в креативное исполнение**

### **Reforming Social Services in Russian Regions: Principal-agent Dilemma and Games in Creatives Compliance**

Анна Тарасенко, к.п.н., доцент департамента политологии и международных отношений, НИУ ВШЭ (СПб), научный сотрудник Центра исследований власти и управления НИУ ВШЭ (Санкт-Петербург)

Выступление посвящено объяснению результатов реформирования системы предоставления социальных услуг в регионах России. По задумке федерального центра, цель реформы в том, чтобы отдавать на аутсорсинг все больше услуг коммерческим и некоммерческим организациям. Ожидаемо, регионы по-разному подходят к внедрению аутсорсинга: некоторые из них придерживаются стратегии исполнения, другие используют креативное исполнение, которое только по внешне (но, не по сути) отвечает требованию диверсифицировать предоставление услуг. Эти стратегии приводят к различным эффектам. В первом случае действительно происходит диверсификация социальных услуг и распределение бюджетных средств между государственными и негосударственными поставщиками. Во втором, менеджмент бюджетных учреждений сохраняет государственное финансирование, создавая негосударственные организации, которые расположены в помещениях бюджетных учреждений и активно привлекают социальных работников из бюджетной сферы. Цель представленного исследования состоит в том, чтобы объяснить причины появления этих региональных стратегий.

Теоретической основой анализа является теория трансформации государства благосостояния и дилемма принципал-агента. Трансформация государства благосостояния не сводится к сокращению финансирования средств бюджета на социальное обеспечение (Cook, 2007). Содержательные изменения включают создание рыночных механизмов предоставления социальных услуг, включая социальное страхование и др. Исследователь Керами определяет три составляющие этого процесса трансформации: (1) сокращение финансирования бюджетной сферы, (2) приватизация социального обеспечения и маркетизация сферы предоставления социальных услуг, (3) создание рынка предоставления социальных услуг (Cerami, 2009: 106). Одним из эффектов является индивидуализация рисков, что концептуально противостоит универсалистскому принципу социального обеспечения, который, в частности, характерен для России (Cook, 2007). Этот эффект зачастую оформляется в изменении отношения к потребителю услуг, выбор и ответственность за собственное благополучие которого все больше подчеркивается в государственном нормативном дискурсе. Неотъемлемой частью процесса реформирования становится включение некоммерческих организаций (НКО) и социальных предпринимателей в сферу предоставления социальных услуг, что способствует её диверсификации.

Этот принцип диверсификации изложен в 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан Российской Федерации» (принят 28.12.2013). Так, НКО и малый бизнес рассматриваются как официальные провайдеры социальных услуг наравне с государственными учреждениями. Схожим образом законодательство о государственном заказе предполагает, что 15% от ежегодного объема государственных закупок в регионах должны быть исполнены НКО и организациями малого бизнеса (94-ФЗ от 21.07.2005,

вступил в силу в 2014 году). Особенностью этих инструментов является значительная роль бюрократии в принятии решений. Так, НКО имеют право подать заявку о включении в качестве негосударственного поставщика в реестр, однако органы власти принимают окончательное решение по этому вопросу. Помимо этого, региональные власти вольны передавать право включать негосударственные провайдеры в качестве альтернативных поставщиков в индивидуальные программы обслуживания муниципалитетам. Отсутствие негосударственного поставщика в качестве альтернативного провайдера услуг не лишает гражданина права самостоятельно определить, какая организация будет его обслуживать. В целом эти особенности характерны не только для России, но и для Соединенных Штатов. Так, Hemment показывает в своих работах, как провозглашенный принцип сокращения роли государства приводит к его постепенному наращиванию (Hemment, 2007: 53).

Дилемма принципал-агентских отношений оказывается полезной для изучения реформ в трех плоскостях: (1) для объяснения децентрализации и (2) централизации управления (взаимоотношений разных уровней власти в иерархических организованных территориях) и (3) с целью изучения делегирования полномочий независимому агенту для реализации политически неоднозначных/невыгодных реформ (regulatory state). Особым случаем является реформирование самого государственного сектора (public sector reform), идет ли речь о бюрократии или пересмотре полномочий политических институтов. Две проблемы находятся в центре теоретического дебата. Во-первых, интересы агента могут противоречить задаче, которую перед ним ставит принципал. Во-вторых, обладая большей информацией о реальном состоянии дел и особенностях правоприменительной практики, агент может использовать её в своих целях. Задача принципала состоит в том, чтобы замотивировать агента в реализации поставленных задач и нивелировать использование информации в целях личной выгоды (зачастую ради обогащения).

Взаимоотношения между федеральным центром в России и региональными властями зачастую описываются в терминах принципал-агентских отношений. Это связано с особенностями их взаимоотношений, для которых характерно подчиненное положение субнациональных властей, которые должны выполнять поставленные федеральной властью задачи реформировать ту или иную сферу. Примером может служить реализация реформы диверсификации сферы социальных услуг, в которой федеральный центр выступает принципалом – инициатором реформы, а региональные лидеры и социальная бюрократия (welfare bureaucracy) выполняет роль агента. Дилемма принципал-агентских отношений является теоретической основой для понимания того, какие стимулы использует федеральный центр (принципал) для обеспечения исполнения реформ. Также она позволяет предсказать поведение региональных властей (агенты) и логику их поведения в ответ на спущенную сверху реформу.