

---

*Алевтина Старшинова, Ольга Бородкина*

## **ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НКО В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ: ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОЖИДАНИЯ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ**

В статье рассмотрены противоречия вхождения в сферу социальных услуг социально ориентированных НКО в двух регионах (Санкт-Петербург и Екатеринбург). Трансформация межсекторного взаимодействия в смешанной системе социального благосостояния повышает значение некоммерческого сектора, но эти процессы в силу многообразных региональных практик имеют неоднозначный характер и по-разному воспринимаются их участниками. В фокусе внимания авторов находятся вопросы взаимодействия некоммерческого сектора с государственными сервисными учреждениями, причины усиления коммерческих интересов НКО, взаимодействие с региональными органами управления и риски, сопровождающие становление смешанной системы производства общественных благ в регионах. Теоретическую рамку исследования составили современные концепции социального государства, его трансформации в социально-сервисное государство, а также подход к НКО как к ключевому актору социальных услуг, регулируемых государством. В исследовании использованы эмпирические данные, полученные методом уличного и телефонного опросов городских жителей, интервью с представителями НКО, государственных сервисных учреждений, региональных органов управления. В проведенном анализе показано, что основными сдерживающими факторами развития НКО как негосударственных исполнителей услуг выступают административные барьеры доступа к бюджетному финансированию, несоответствующие меняющимся условиям способы взаимодействия региональных органов управления с новыми производителями общественных благ, а также

---

Алевтина Викторовна Старшинова – д.с.н., профессор, кафедра социальной работы, Уральский федеральный университет, Екатеринбург, Россия. Электронная почта: a.v.starshinova@urfu.ru

Ольга Ивановна Бородкина – д.с.н., профессор, кафедра теории и практики социальной работы, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Россия. Электронная почта: oiborodkina@gmail.com

недоверие преобладающей части населения к деятельности негосударственных организаций. При отборе негосударственных исполнителей социальных услуг завышенные бюрократические требования к отчетности, предоставляемой организациями для возмещения затрат, неоправданно избыточный контроль их деятельности со стороны органов управления, несвоевременность информирования о конкурсах на гранты, непрозрачность конкурсных процедур определяют низкую представленность НКО в региональных реестрах поставщиков социальных услуг. Формальный подход чиновников свидетельствует о том, что во внимание не принимаются институциональные преимущества некоммерческих организаций, их способность к социальным инновациям при решении проблем социальных групп, в интересах которых они создаются и работают. Преодоление обозначившихся барьеров, затрудняющих вхождение региональных НКО в сферу социальных услуг, одновременно следует рассматривать как ресурс повышения доверия к ним среди получателей услуг.

*Ключевые слова:* смешанная система общественных благ, социальное государство, НКО, социальное партнерство, социальные услуги

DOI: 10.17323/727-0634-2020-18-3-411-428

Перспектива решения «социального вопроса» в социальных государствах в настоящее время связана со стимулированием гражданской активности; происходит смещение акцента с распределительных механизмов общественных благ на инициативы, идущие от объединений самих граждан (Patel et al. 2013; Giddens 2000: 64). Становление смешанной системы производства общественных благ в России характеризуется активным вовлечением НКО в сферу социального обслуживания и многообразием региональных практик (Тополева-Солдунова 2019; Заболотная, Ларионов 2017). Одновременно решается ряд принципиальных задач социального обслуживания; расширяются возможности для дифференцированного и персонального подхода при оказании социальных услуг, так как НКО создаются в соответствии с конкретными запросами людей. Преобразования сферы социального обслуживания, затрагивают интересы большинства населения, диктуя необходимость верификации новых подходов к пониманию природы благосостояния в региональном контексте.

Государство заинтересовано передать часть своих полномочий новым производителям благ – НКО, поскольку их вхождение в сферу социального обслуживания создает возможности оптимизации расходов на социальные нужды населения и обеспечивает выполнение обязательств в ответ на возрастающие потребности граждан (Сидорина 2010: 125). Как следствие, государство нацеливается на вложение существенных ресурсов в развитие НКО в качестве исполнителей социальных услуг. Меняются нормативные, правовые и организационные формы, позволяющие включаться в социальное обслуживание новым участникам (Borodkina 2015), складываются особые

механизмы и принципы их взаимодействия с государством (Горный 2011). Необходимость передачи части властных полномочий региональным и муниципальным органам, на территории которых функционируют НКО, неизбежно приводит к децентрализации управления. Предполагается, что складывающаяся система учреждений и организаций будет оперативно и гибко реагировать на потребности населения, повышая доступность и качество услуг.

Таким образом, в России социальное государство (как и государства всеобщего благосостояния других стран) утрачивает доминирующее положение как производителя социальных благ и начинает выполнять функцию заказчика, а значимость некоммерческого сектора в смешанной системе социального благосостояния повышается (Кларк 2011). Но становление новой структуры обеспечения граждан социальными услугами, гарантированными государством, сопровождается рядом проблем, среди которых неготовность социальных групп и отдельных граждан вступать в новые отношения с государством и некоммерческими структурами. Исследовательский интерес представляют вопросы о способности НКО адаптироваться к формирующимся условиям деятельности при сохранении роли, которая определяется их институциональными особенностями в межсекторном взаимодействии; характере взаимодействия между собой, с государственными учреждениями и органами управления, с бизнесом.

В статье анализируются основные тенденции становления социально ориентированных НКО (СО НКО) в двух российских регионах: Санкт-Петербурге и Екатеринбурге – продвинутым регионам с точки зрения внедрения социальных инноваций и развития некоммерческого сектора (Распоряжение 2017). Авторский интерес связан прежде всего с исследованием специфики взаимодействия НКО и государства в новых институциональных условиях, а также с отношением населения к различным производителям социальных благ, что в свою очередь влияет на развитие рынка социальных услуг. Теоретическую рамку исследования составили концепции социального государства, его трансформации в социально-сервисное государство, идеи о развитии НКО. Кроме того, одна из отправных точек исследования заключается в том, что НКО способны усиливать роль государства в организации социальных услуг населению при соблюдении определенных условий обеими взаимодействующими сторонами (Smith, Lipsky 1993).

## **Методы исследования**

В статье использованы материалы полуструктурированных интервью с руководителями и специалистами СО НКО, с экспертами из государственных социальных учреждений и органов управления. Для целей данного исследования отобраны 21 интервью, проведенные в Екатеринбурге. Отбор информантов из некоммерческих организаций осуществлялся

по критериям известности организаций, наличия актуального опыта социальной деятельности, практик взаимодействия с государственными органами управления. Анализ отношения горожан к негосударственным поставщикам социальных услуг проведен на основе данных, полученных с помощью уличного опроса жителей Екатеринбурга и телефонного опроса в Санкт-Петербурге<sup>1</sup> (n=502 и n=702 соответственно). Выборочная совокупность формировалась пропорционально половозрастной структуре населения городов старше 18 лет и пропорционально структуре жителей каждого из административных районов муниципалитетов.

В качестве дополнительных источников информации использованы данные региональных реестров поставщиков социальных услуг. В реестре поставщиков Свердловской области на декабрь 2019 г. зарегистрировано 182 поставщика, из них государственных – 153 (84,1%), СО НКО – 25 (13,7%), при этом лишь три из них территориально расположены за пределами Екатеринбурга. Частных предпринимателей в областном реестре – четыре (2,2%). В Петербурге из 124, внесенных в реестр поставщиков услуг, 85 (68,54%) – государственные учреждения, 39 (31,45%) – негосударственные, из них СО НКО – 28 (22,58%), частных предпринимателей – 11 (8,87%).

### **СО НКО в межсекторном партнерстве**

В теориях социального партнерства общественному/некоммерческому сектору отводится роль представителя интересов гражданского общества и посредника между властью, бизнесом и населением. Кризис социальных государств в 1980–1990 гг. и развернувшаяся дискуссия о «третьем пути» между рынком и государством стимулировали развитие теорий, объясняющих появление НКО как производителей социальных благ (Bridge et al. 2009). Получили развитие концепции общественной пользы, теории влияния моделей государств и социальных услуг на общественные организации, теории доверия, в которых НКО признаются как более способные и надежные производители услуг, чем частные, хотя оговариваются и ограничения НКО (Мерсиянова, Беневоленский 2016; 2017). Так, некоммерческие производители в условиях конкуренции с частными могут быть менее эффективными, а государственное регулирование рынка может влиять на востребованность их услуг в целом (Borzaga, Tortia, 2010).

В любом случае причины возникновения НКО усматриваются в неспособности (или отсутствии мотивации) государства, а также ограниченности возможностей рынка в обеспечении различных социальных потребностей граждан (Etzioni 1973; Salamon, Anheier 1996). Кроме того, следствием роста численности среднего класса, его профессионализации стало распространение

<sup>1</sup> Телефонный опрос проведен ресурсным центром «Центр социологических и Интернет-исследований» СПбГУ.

альтруистического поведения, появление волонтеров, благотворителей, при участии которых и возможно выполнение социальной миссии НКО (Старшинова 2019). В рамках формирующихся исследовательских подходов утверждаются представления о них как ядре гражданского общества, носителя социальных инноваций (Краснопольская, Мерсиянова 2015: 34–35).

Таким образом, при анализе некоммерческого сектора так или иначе обращается внимание на взаимоотношения между гражданами, государством и рынком (Кондаков 2014). Концепции «смешанных систем» производства общественных благ делают акцент не столько на специфике каждого сектора, сколько на их взаимосвязанности, обеспечивающей необходимый эффект для достижения качества производимых общественных благ (Salamon, Toepler 2015; Pestoff 2012). Некоммерческий сектор становится медиатором во взаимодействии государства, рынка и домохозяйств (Evers 1995). В этой связи исследователи обращают внимание на способы взаимодействия государственных органов управления с НКО как партнерами в межсекторных отношениях в рамках теорий «мягкого управления», «непрямого государственного управления», отличающихся от жестких управленческих методов на основе законов (Pestoff et al. 2012; Agranoff, McGuire 2003; Salamon 2002). Рассмотрим идеи взаимодействия между разными сферами на эмпирическом материале.

### **Между социальной миссией и прагматичными интересами**

Выполнение НКО своей социальной миссии происходит на основе различных направлений деятельности – привлечения благотворительных средств, труда волонтеров, государственной поддержки, социально-проектной деятельности, грантов, иной деятельности, приносящей доход для реализации социальной цели. Оптимальное соотношение способов достижения социальных целей организаций, а также приоритеты, которые они выбирают в своей деятельности при выполнении социальной миссии, в числе которых интересы финансовой устойчивости самой организации, определяют их развитие как исполнителей социальных услуг, обладающих новыми возможностями.

Согласно интервью, становление региональных СО НКО в конце 1990-х и начале 2000-х годов происходит с целью помощи и поддержки социальных групп, в интересах которых они формируются: *«Изначально миссия была, если простыми словами, чтобы не было детских домов, чтобы дети жили в семьях»* (Руководитель АНО, женщина, Екатеринбург). При этом мотивация организаторов связана с желанием действовать самостоятельно, независимо от государственных структур:

Когда я начинала деятельность и думала о форме собственности, то я предполагала, <...> что общественная организация занимает более удобный для меня способ помощи людям и наиболее свободную форму,

потому что я не подконтрольна многим структурам (Руководитель Межрегиональной общественной организации, женщина, Екатеринбург).

Однако мотивами вхождения в сферу социальных услуг являются и личные мотивы учредителей организаций:

Изначально она [организация] была ориентирована на работу с детьми и подростками с расстройствами аутистического спектра. ... Так получилось, что у учредителей организации у всех дети с именно такого рода особенностями, поэтому начали мы работой с аутизмом (Вице-президент АНО, женщина, Екатеринбург).

СО НКО не сразу стремились на объединение и взаимодействие между собой, они, скорее, занимали свою узкую нишу. Клиентскими становились группы, нуждающиеся в услугах, но «выпадающие» из поля деятельности государственных учреждений. Это был период ограниченных возможностей для привлечения финансовых средств, но особенности начального периода способствовали напряженной работе по поиску партнеров и инвесторов. После вступления в 2015 г. ФЗ-442 «О социальном обслуживании граждан Российской Федерации» в регионах ситуация изменилась и повысилась активность НКО, стремящихся войти в областной реестр поставщиков социальных услуг. Побудительными факторами проявленной заинтересованности в исполнении услуг становятся не столько социальные цели, сколько прагматичные интересы по поиску финансирования:

На сегодняшний момент желание получить дополнительное финансирование – это ключевое. [НКО] могут быть включены в поставщики, но не оказывать эти услуги, потому что им это невыгодно. <...> Они сейчас лавируют между грантами, коммерческой составляющей, оказанием платных услуг и субсидий (Руководитель муниципального управления социальной политики, женщина, Екатеринбург).

Тем не менее информанты оценивают такую ситуацию как один из сдерживающих факторов развития региональных СО НКО, поскольку по мере освоения требований, предъявляемых стандартом предоставления услуг, знакомством с региональными тарифами на услуги НКО, оказалось невыгодно участвовать в предоставлении услуг. Руководители СО НКО подтвердили, что среди стимулов вхождения в реестр решающим фактором выступает статус, а не получение средств:

...в основном – это статус. ...Наличие того, что ты находишься в данном реестре, ...это знак качества... И когда ты общаешься с чиновниками и говоришь, что ты находишься в реестре поставщиков... к тебе ... особое отношение (Руководитель АНО, мужчина, Екатеринбург).

НКО не скрывают своего экономического интереса, один из наших информантов лаконично сформулировал цель деятельности: «*Чтобы не терять время, отвечу – деньги*» (Руководитель региональной общественной

организации, мужчина, Екатеринбург), так происходит своеобразная коммерциализация НКО. Действительно, динамика негосударственных поставщиков, зарегистрированных в реестре Санкт-Петербурга, свидетельствует о росте их численности. В 2015 г. НКО составляли 13,76% от всех зарегистрированных поставщиков, в начале 2020 г. – 31,45%. В Екатеринбурге в 2020 г. в течение шести месяцев процент некоммерческих поставщиков увеличился с 13,7% до 17,4%. Но сдержанное отношение к выполнению услуг в статусе зарегистрированных поставщиков сохраняется, и представители СО НКО объясняли это так:

В реестр поставщиков можно вступить, постоять. Я думаю, мы и вступим, постоим там и через год можем участвовать. Но дело в том, что просто бумажная отчетность будет превышать денежные средства, которые я получу. МОЖЕТ БЫТЬ, получу путем компенсации чрез определенный период (Руководитель Межрегиональной общественной организации, женщина, Екатеринбург).

В этой связи сформулированы и другие барьеры, ограничивающие доступ СО НКО к бюджетным средствам:

У нас столько барьеров, просто вот туда не войти! <...> Три барьера <...> первый барьер – тарифы. Их не видно с лупой. <...> есть хитрости, как документооборот. И вот эта вот конкуренция [с АНО, «выходцами» из государственных учреждений]. Сейчас еще <...> индивидуальная программа получателей социальных услуг (Руководитель АНО, женщина, Екатеринбург).

Конкурсный механизм обязывает организации соответствовать критериям отбора для участия в программах по предоставлению услуг на условиях возмещения финансовых затрат. Однако критерии становятся непреодолимыми барьерами, на которые указала наш информант. Во-первых, это низкие тарифы на услуги, невыгодные негосударственным исполнителям услуг, не мотивирующие организации к вхождению в реестр поставщиков услуг. Во-вторых, сложная отчетность при возмещении затрат за предоставленные услуги. В-третьих, неравные условия конкуренции с организациями, перерегистрировавшимися из учреждений, имеющих прежде статус государственных. При проведении конкурса они больше соответствуют критериям отбора производителей услуг. Наконец, таким барьером становится реализация индивидуальной программы получателей социальных услуг (ИППСУ). Областным правительством утвержден стандартный набор услуг, которые вписываются в ИППСУ, независимо от индивидуальных потребностей получателей. Требование комплексного предоставления услуг заведомо ставит в проигрышное положение НКО, которые специализируются на определенных клиентских группах и их проблемах, следовательно, и услугах.

Региональные регламенты, предписывая поставщикам комплексный подход к предоставлению услуг, не учитывают, что СО НКО обладают



конкурентоспособностью именно потому, что предлагают инновационные решения проблем целевых групп, специализируясь на «узких» услугах и обеспечивая тем самым их качество. В соответствии с условиями конкурсов СО НКО обязаны предоставлять услуги «пакетом», вписанные в индивидуальную программу получателей социальных услуг, которая выдается органами управления, а не составляется специалистами СО НКО, непосредственно работающими с населением. Находясь в реестре и не получая доступа к государственному финансированию, СО НКО вынуждены выполнять свою социальную миссию, находя другие способы финансирования. Из преимуществ вхождения в реестр СО НКО остается только статус.

Деятельность СО НКО именно в силу усиливающейся прагматичности становится более восприимчивой к потребностям населения, находя ниши на рынке услуг, не охваченные государственными учреждениями. Вынужденный прагматизм развивает их самостоятельность, заставляя действовать, не ожидая средств из бюджетных источников и предписаний от региональных управленческих структур, сохранять относительную независимость.

### **Социальное партнерство или конкуренция**

Социальное партнерство государства с некоммерческим и коммерческим секторами составляет основу смешанной системы производства социальных благ. На практике это означает, что региональные органы управления сферой социального обслуживания передают часть своих полномочий разным исполнителям социальных услуг, взаимодействие с которыми характеризуется не только сотрудничеством, но и конкуренцией. Государство, выступая в роли заказчика услуг, выполняет и функцию поддержания конкуренции путем создания равных условий всем участникам производства социальных благ. Формирование в регионах рынка социальных услуг, на который нацелены реформы, предполагает, следовательно, определенную конкуренцию:

Здесь элемент конкуренции должен быть. И для государственных, и для негосударственных, <...> когда на рынке будут разные формы, то мы будем дополнять друг друга. <...> То есть государственные учреждения тоже начнут быть более мобильными на рынке, да, а негосударственные – они будут подтягиваться <...> до государственных по качеству оказания услуг (Заместитель директора областного центра, женщина, Екатеринбург).

Особенность современного этапа развития системы социальных услуг состоит в том, что в регионах происходит оптимизация государственного сектора за счет слияния учреждений. Так, в Свердловской области в 2020 г. количество районных управлений социальным обслуживанием сократится с 58 до 27. При этом наблюдается конкуренция за сохранение своего положения на поле социальных услуг внутри государственного сектора. Эксперты считают, что НКО конкурируют одновременно между собой



и с государственными сервисными учреждениями, чтобы получить финансирование из бюджета. В программе развития конкуренции в сфере социальных услуг поставлена задача передачи негосударственным поставщикам части бюджетных средств на уровне 10% (Распоряжение... 2019). Руководители СО НКО считают, что они способны производить больше услуг для населения, но этому препятствует сложившееся неравенство их положения и статуса государственных сервисных учреждений на рынке:

У нас преимуществ значительно больше, <...> если бы рынок заработал одинаково для всех, то мы забрали бы не 10% от бюджетных средств, а... львиную долю (Руководитель АНО, мужчина, Екатеринбург).

НКО обслуживают группы населения с «неформатными» проблемами (Romanenko, Borodkina 2019), их услуги востребованы по месту проживания благополучателей. Для того чтобы компенсировать расходы, СО НКО необходимо привлечь серьезные инвестиции. Субсидии, выделяемые из бюджета на услуги незначительны, оплата услуг получателями также не компенсирует расходы, поэтому СО НКО находятся в постоянном поиске деятельности, приносящей доход.

Несмотря на имеющиеся различия, характерные для региональных СО НКО, проявляются и интегративные процессы – стремление к созданию региональных объединений некоммерческих поставщиков социальных услуг для отстаивания собственных интересов и интересов получателей своих услуг. Государство, инициируя развитие некоммерческого сектора, сохраняет двойственную позицию в отношении СО НКО. С одной стороны, оно заинтересовано в их развитии, при этом усиливая контроль исполнения ими услуг. Но, по мнению руководителей СО НКО, такой контроль граничит с жестким диктатом, который лишает их независимости. Это противоречит целям и ценностям некоммерческого сектора как части гражданского общества, выступающего социальным партнером государства:

С Минсоцем... раз пять, шесть мы пробовали [сотрудничать]. Пробовали – не понравилось. Значит, деньги небольшие, в основном под ТЗ [техническое задание], и очень жесткий и нелепый контроль, просто нелепый (Руководитель АНО, женщина, Екатеринбург).

С другой стороны, сохраняя бюджетное финансирование государственным учреждениям, органы управления исходят из того, что НКО должны сами привлекать недостающие средства на обеспечение своих расходов. Областными правительствами утверждены низкие тарифы на социальные услуги, которые невыгодны СО НКО, не устраивает и порядок расчета стоимости услуг. Представители власти объясняют низкие тарифы стремлением обеспечить доступность социальных услуг малообеспеченным гражданам. Усиление требований к отчетности при возмещении

расходов СО НКО рассматривают как излишнюю бумажную волокиту со стороны чиновников, потому что отчеты заполняются вручную по каждой услуге, их много, неизбежны ошибки. Отчеты многократно возвращаются, компенсация за выполненную работу задерживается. Проблема и в том, что специалисты органов управления несвоевременно информируют СО НКО о проведении конкурсов, а требования к документации для участия в них неоднозначны:

Очень запутанная система получения средств... субсидий, грантов. <...> В области она еще разбита по отдельным министерствам, ведомствам. <...> Нет информации, на сайтах ничего нет... Зачастую грантовый конкурс можем проворонить (Руководитель региональной общественной организации, мужчина, Екатеринбург).

Негативный резонанс среди СО НКО вызвала ситуация перерегистрации учреждений, находящихся под управлением региональных министерств, в АНО. За ними сохранились здания, оборудование и прочее имущество, это позволило повысить показатели развития некоммерческих организаций в регионах. В конкурсе на получение субсидий все государственные задания получили «выходцы» из бюджетных учреждений, поскольку их показатели больше отвечали критериям отбора исполнителей. СО НКО восприняли свое участие в конкурсе как создание чиновниками видимости проведения конкурсной процедуры. Это говорит о неготовности управленческих структур переходить на иные методы управления в отношении с новыми участниками в сфере услуг. Представители СО НКО при обсуждении этой темы высказывались о необходимости диалога с органами власти: *«Это стратегия – работать с государством, с государством работать надо»* (Руководитель АНО, женщина, Екатеринбург).

### **Отношение населения к СО НКО**

Ключевой фактор, определяющий актуальное состояние и перспективы СО НКО, связан с отношением к ним благополучателей (табл.). Опрос жителей Санкт-Петербурга и Екатеринбурга свидетельствует о преобладании более чем в два раза среди них тех, кто доверяет государственным учреждениям социального обслуживания. Хотя горожане признают, что негосударственные организации действуют более индивидуально, учитывая особенности получателей услуг (рис. 1, рис. 2). Можно предположить, что в этом высказывании содержится не только утверждение, но и общественные ожидания.

Поддержка НКО проявилась в том, что более половины опрошенных (57,4% жителей Екатеринбурга и 51,0% Санкт-Петербурга) считают, что благодаря появлению новых участников социального обслуживания произойдет расширение спектра предоставляемых услуг. В то же время горожанам

свойственна противоречивость в отношении к СО НКО. Среди жителей обоих городов преобладает мнение, что негосударственные учреждения предоставляют в основном платные услуги, и что в этих организациях может оказаться много недобросовестных работников. При этом у значительной части горожан в отношении НКО не сформировалось мнение. Следовательно, для укрепления у населения доверия к НКО необходима, с одной стороны, информационная поддержка организаций региональными органами управления, с другой, более активная работа НКО с населением по разъяснению тех возможностей, которыми они обладают как производители социальных услуг.

Таблица

**Распределение ответов горожан о доверии государственным учреждениям и НКО, оказывающим социальные услуги населению в Санкт-Петербурге и Екатеринбурге**

Ответы	Насколько вы доверяете государственным учреждениям, оказывающим социальные услуги населению?				Насколько вы доверяете некоммерческим организациям, оказывающим социальные услуги населению?			
	Санкт-Петербург		Екатеринбург		Санкт-Петербург		Екатеринбург	
	частота	%	частота	%	частота	%	частота	%
Совсем не доверяю	44	6,3	42	8,4	157	22,4	136	27,1
Скорее не доверяю	44	6,3	39	7,7	21	13,0	67	13,3
Частично доверяю, доверяю некоторым	152	21,7	153	30,5	148	21,0	122	24,3
Скорее доверяю	183	26,0	159	31,7	75	10,7	74	14,7
Полностью доверяю	155	22,0	87	17,3	32	4,6	35	7,1
Не знаю, затрудняюсь ответить	124	17,7	22	4,4	199	28,3	68	13,5
Итого	702	100,0	502	100,0	702	100,0	502	100,0



Рисунок 1. Отношение горожан к некоммерческому сектору (N=702), Санкт-Петербург

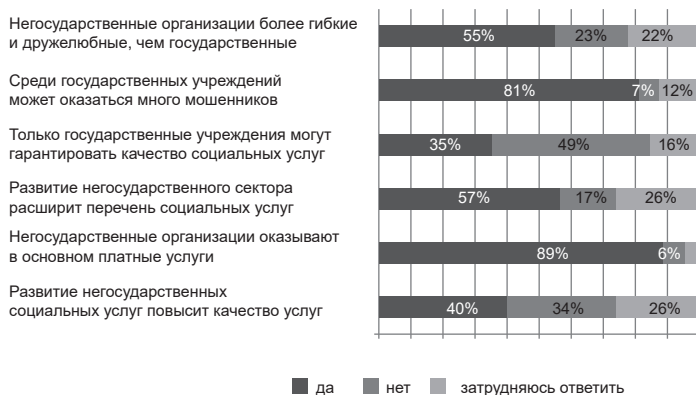


Рисунок 2. Отношение горожан к некоммерческому сектору (N=502), Екатеринбург

## Заключение

Анализ деятельности НКО в двух российских регионах позволяет определить их ключевую роль в развитии смешанной системы социальных услуг, а также выявить основные тенденции их развития и факторы, сдерживающие осуществление свойственных некоммерческому сектору преимуществ. Развитие деятельности НКО в сфере социального обслуживания населения характеризуется балансированием между целями, на которые они ориентированы, и прагматическими интересами, обусловленными необходимостью обеспечения дохода для сохранения материальной устойчивости. Чрезмерный крен в сторону коммерческой деятельности содержит риск их институциональной деформации. Но излишняя

ориентация на бюджетные источники финансирования опасна потенциальной возможностью превращения в зависимые организации от региональных государственных структур, принимающих решения о распределении средств. Проявившийся в настоящее время прагматизм в деятельности СО НКО можно рассматривать как своеобразный способ адаптации к ситуации потенциальных рисков и поиск способов их преодоления.

Деятельность НКО в сфере социальных услуг затруднена двумя существенными факторами – отношением населения к негосударственным организациям и способами взаимодействия с ними региональных органов управления. Доверие населения пока на стороне государственных социальных учреждений. Консервативность регионального управления по-прежнему выражается в нежелании власти внедрять новые, более адекватные меняющейся среде подходы к управлению системой социального обслуживания, предполагающие не только перераспределение полномочий, но и отказ от доминирующей роли в принятии решений. Бюрократизм и формализм при проведении конкурсных процедур в регионах выступают дополнительными барьерами более активного участия НКО на рынке социальных услуг. Вместе с тем создание благоприятных предпосылок участия НКО, в том числе правовых и инфраструктурных, является необходимым условием максимального использования потенциала некоммерческого сектора.

### **Выражение признательности**

Статья подготовлена в СПбГУ в рамках проекта РФФ № 19–18–00246 «Вызовы трансформации социального государства в России: институциональные изменения, социальное инвестирование, цифровизация социальных услуг».

### **Список источников**

Горный М. Б. (2011) Взаимодействие некоммерческих организаций и органов власти: сравнительный анализ законодательства. *Журнал исследований социальной политики*, 9 (2): 219–232.

Заболотная Г. М., Ларионов А. В. (2017) Региональные практики институционализации негосударственных поставщиков социальных услуг. *Вопросы государственного и муниципального управления*, (3): 72–91.

Кларк Дж. (2011) За рамки государственного и частного? Трансформация смешанной модели благосостояния. *Журнал исследований социальной политики*, 9 (2): 151–168.

Кондаков А. А. (2014) Акты гражданского состояния: миграционная политика и гражданский поступок. *Журнал исследований социальной политики*, 12 (2): 169–184.

Краснопольская И. И., Мерсиянова И. В. (2015) Трансформация управления социальной сферой: запрос на социальные инновации. *Вопросы государственного и муниципального управления*, (2): 29–47.

Мерсиянова И. В., Беневоленский В. Б. (2016) Преимущества НКО как поставщиков социальных услуг: апробация в российских условиях. *Вопросы государственного и муниципального управления*, (4): 7–26.

Мерсиянова И. В., Беневоленский В. Б. (2017) НКО как поставщики социальных услуг: верификация слабых сторон. *Вопросы государственного и муниципального управления*, (2): 83–104.

Распоряжение Правительства РФ (2019) *Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации* N 768-р от 17.04.2019.

Распоряжение Правительства РФ (2017) *Об утверждении перечня показателей, используемых для расчета рейтинга субъектов Российской Федерации* N 1284-р от 19.06.2017.

Сидорина Т. Ю. (2010) Партнерство государства и институтов самоорганизации граждан в реализации социальной политики (теоретический аспект). *Terra Economicus*, 8 (1): 117–129.

Старшинова А. В. (2019) Противоречия мотивации учащейся молодежи к деятельности в волонтерских организациях. *Образование и наука*, 21 (10): 143–166.

Тополева-Солдунова Е. А. (ред.) (2019) *Участие НКО в оказании услуг в социальной сфере (Специальный доклад Общественной палаты Российской Федерации)*. М.: Современные информационные системы.

Agranoff R., McGuire M. (2003) *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*. Washington: Georgetown University Press.

Borodkina O. (2015) International Trends in Russian Social Work. *European Journal of Social Work*, 18 (4): 631–655.

Borzaga C., Tortia E. (2010) The Economics of Social Enterprises. An Interpretative Framework. In: L. Becchetti, C. Barzaga (eds.) *The Economics of Social Responsibility: The World of Social Enterprises*. London: Routledge: 15–33.

Bridge S., Murtagh B., O'Neill K., (eds.) (2009) *Understanding the Social Economy and the Third Sector*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Etzioni A. (1973) The Third Sector and Domestic Missions. *Public Administration Review*, 33 (4): 314–323.

Evers A. (1995) Part of the Welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area. *Voluntas*, 6 (2): 159–182.

Giddens A. (2000) *The Third Way and its Critics*. Cambridge: Polity Press.

Patel M., Sotsky J., Gourley S., Houghton D. (2013) *The Emergence of Civic Tech: Investments in a Growing Field*. Miami, FL: Knight Foundation.

Pestoff V. (2012) Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. *Voluntas*, 23 (4): 1102–1118.

Pestoff V., Brandsen T., Verschuere B. (2012) *New Public Governance, the Third Sector, and CoProduction*. London: Routledge.

Romanenko V., Borodkina O. (2019) Female Immigration in Russia: Social Risks and Prevention. *Human Affairs*, 29 (2): 174–87.

Salamon L. M. (ed.) (2002) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.

Salamon L. M., Anheier H. K. (1996) *Social Origins of Civil Society: Explaining the Non-profit Sector Cross-nationally*. Working paper. New York: Johns Hopkins University.

Salamon L. M., Toepler S. (2015) Government-Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? *Voluntas*, 26 (6): 2155–2177.

Smith S., Lipsky M. (1993) *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge, MA: Harvard University Press.



## **NGOS' ACTIVITIES IN SOCIAL SERVICES: PUBLIC EXPECTATIONS AND REGIONAL PRACTICES**

The article deals with the contradictions of socially oriented activities of NGOs as service providers in two Russian regions (St. Petersburg and Sverdlovsk oblast). In the mixed system of social welfare, the importance of the non-profit sector is increasing, but the processes taking place due to the diverse regional practices are ambiguous. We focus on the issues of interaction of the non-profit sector with the state, reasons for strengthening the commercial interests of NGOs, interaction with regional authorities and the risks of the social service system at the regional level. The theoretical framework of the study is the transformation of welfare state into welfare-service state. The study used empirical data obtained by street and telephone surveys of population, interviews with representatives of NGOs, state service institutions and regional government. The analysis demonstrates that the key constraining factors for the development of NGOs as service providers are administrative barriers to access state funds, inappropriate ways of government's interaction with private services providers in a changing environment, the continued lack of confidence to NGO' activities among the majority of the population. NGOs are limitedly represented in the social service provider registries for a number of reasons: high bureaucratic requirements; difficultly implemented requirements for reporting for cost recovery; strong control on NGO's activities by the authorities; untimely informing concerning grant competitions; non-transparency of competitive procedures. The formal approach of authorities indicates that the institutional advantages of NGOs, their ability to social innovations are not considered. Overcoming the barriers for NGOs as social service providers should be also considered as a resource for increasing the public trust in private sector.

*Key words:* welfare mix, welfare state, NGO, social partnership, social services

DOI: 10.17323/727-0634-2020-18-3-411-428

### **References**

Agranoff R., McGuire M. (2003) *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*. Washington: Georgetown University Press.

Borodkina O. (2015) International Trends in Russian Social Work. *European Journal of Social Work*, 18 (4): 631–655.

---

Alevtina V. Starshinova – Dr. Sci. (Soc.), Professor, Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin; Ekaterinburg, Russian Federation. Email: a.v.starshinova@urfu.ru

Olga I. Borodkina – Dr. Sci. (Soc.), Professor, St. Petersburg State University, St. Petersburg, Russian Federation. Email: oiborodkina@gmail.com

Borzaga C., Tortia E. (2010) The Economics of Social Enterprises. An Interpretative Framework. In: L. Becchetti, C. Barzaga (eds.) *The Economics of Social Responsibility: The World of Social Enterprises*. London: Routledge: 15–33.

Bridge S., Murtagh B., O'Neill K. (eds.) (2009) *Understanding the Social Economy and the Third Sector*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Clarke J. (2011) Za ramki gosudarstvennogo i chastnogo? Transformatsiya smeshannoy modeli blagosostoyaniya [Beyond Public and Private? Transformation of a Mixed Welfare Model]. *Zhurnal Issledovaniy Sotsial'noi Politiki* [The Journal of Social Policy Studies], 9 (2): 151–168.

Etzioni A. (1973) The Third Sector and Domestic Missions. *Public Administration Review*, 33 (4): 314–323.

Evers A. (1995) Part of the Welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area. *Voluntas*, 6 (2): 159–182.

Giddens A. (2000) *The Third Way and its Critics*. Cambridge: Polity Press.

Gornyy M. B. (2011) Vzaimodeystviye nekommercheskikh organizatsiy i organov vlasti: sravnitel'nyy analiz zakonodatel'stva [Interaction of Non-profit Organizations and Authorities: Comparative Analysis of Legislation]. *Zhurnal Issledovaniy Sotsial'noi Politiki* [The Journal of Social Policy Studies], 9 (2): 219–232.

Kondakov A. (2014) Akty grazhdanskogo sostoyaniya: migratsionnaya politika i grazhdanskiy postupok [The Acts of Civil Subjects: Migration and Acts of Citizenship]. *Zhurnal Issledovaniy Sotsial'noi Politiki* [The Journal of Social Policy Studies], 12 (2): 169–184.

Krasnopol'skaja I. I., Mersijanova I. V. (2015) Transformatsiya upravleniya social'noj sferoj: zapros na social'nye innovatsii [Transformation of Social Sphere Management: A Request for Social Innovation]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya* [Issues of State and Municipal Administration], (2): 29–47.

Mersijanova I. V., Benevolenskij V. B. (2016) Preimushhestva NKO kak postavshhikov social'nyh uslug: aprobatsiya v rossijskikh usloviyakh [Advantages of NPOs as Providers of Social Services: Testing in Russian Conditions]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya* [Issues of State and Municipal Administration], (4): 7–26.

Mersijanova I. V., Benevolenskij V. B. (2017) NKO kak postavshhiki social'nyh uslug: verifikatsiya slabyyh storon [NPOs as Providers of Social Services: Verification of Weaknesses]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya* [Issues of State and Municipal Administration], (2): 83–104.

Patel M., Sotsky J., Gourley S., Houghton D. (2013) *The Emergence of Civic Tech: Investments in a Growing Field*. Miami, FL: Knight Foundation.

Pestoff V. (2012) Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. *Voluntas*, 23 (4): 1102–1118.

Pestoff V., Brandsen T., Verschuere B. (2012) *New Public Governance, the Third Sector, and CoProduction*. London: Routledge.

Order of the Government of the Russian Federation (2017) *Ob utverzhdenii perechnya pokazateley, ispol'zuyemykh dlya rascheta reytinga sub'yektov Rossiyskoy Federatsii* [On Approval of the List of Indicators Used to Calculate the Rating of the Constituent Entities of the Russian Federation] N 1284-r from 06.19.2017.

Order of the Government of the Russian Federation (2019) *Ob utverzhdenii standartov razvitiya konkurentsii v sub'yektakh Rossiyskoy Federatsii* [On Approval of the Standard for the Development of Competition in the Constituent Entities of the Russian Federation] No 768-r from 17.04.2019.

Romanenko V., Borodkina O. (2019) Female Immigration in Russia: Social Risks and Prevention. *Human Affairs*, 29 (2): 174–87.

Salamon L. M. (ed.) (2002) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.

Salamon L. M., Anheier H. K. (1996) *Social Origins of Civil Society: Explaining the Non-profit Sector Cross-nationally*. Working paper. New York: Johns Hopkins University.

Salamon L. M., Toepler S. (2015) Government-Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? *Voluntas*, 26 (6): 2155–2177.

Sidorina T. Yu. (2010) Partnerstvo gosudarstva i institutov samoorganizatsii grazhdan v realizatsii sotsial'noy politiki (teoreticheskiy aspekt) [Partnership of the State and Institutions of Self-organization of Citizens in the Implementation of Social Policy (Theoretical Aspect)]. *Terra Economicus*, 8 (1): 117–129.

Smith S., Lipsky M. (1993) *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Starshinova A. V. (2019) Protivorechiya motivatsii uchashcheysya molodezhi k deyatelnosti v volonterskikh organizatsiyakh. [Contradictions of Students' Motivation for Participation in the Activities of Voluntary Organisations]. *Obrazovaniye i nauka* [The Education and science journal], 21 (10): 143–166.

Topoleva-Soldunova E.M. (2019) *Uchastie NKO v okazanii uslug v social'noj sfere (Special'nyj doklad Obshhestvennoj palaty Rossijskoj Federacii)* [NGO Participation in the Provision of Social Services (Special Report of the Public Chamber of the Russian Federation)]. Moscow: Sovremennyye informatsionnyye sistemy.

Zabolotnaya G. M., Larionov A. V. (2017) Regional'nyye praktiki institutsionalizatsii negosudarstvennykh postavshchikov sotsial'nykh uslug [Regional Practices of Institutionalization of Non-state Providers of Social Services]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Issues of State and Municipal Administration], (3): 72–91.