
Алевтина Старшинова

НОВЫЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ФОРМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ: ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ

Негосударственные социально-сервисные организации относятся к новым институциональным формам социального обслуживания. Их становление поддерживается и регулируется государством как институтом, ответственным за сферу общественного благосостояния. В статье рассмотрены государственные стратегии развития новых организаций – нормативно-правовое закрепление статуса новых исполнителей социальных услуг, вторичная институционализация, социальное инвестирование и государственно-частное партнерство (ГЧП), а также стратегии негосударственных организаций, складывающихся за счет гибридных форм, интеграции с другими НКО и социальными государственными учреждениями, инкорпорации в жилищные комплексы городской среды, применения инновационных/цифровых технологий социального обслуживания граждан. При этом каждая стратегия имеет свои преимущества и риски. Наше исследование показывает, что большинство региональных НКО ориентированы на финансовую и иную помощь государства. Немногочисленные, но более крупные и ресурсно-обеспеченные организации во многом представляют собой результат гибридного развития и, как правило, первоначально создавались как коммерческие предприятия. Приобретая статус НКО при вхождении в сферу социальных услуг и получая доступ к бюджетному финансированию, такие организации продолжают заниматься предпринимательством для сохранения финансовой устойчивости, наращивая конкурентные преимущества. Направленность некоммерческих организаций на выполнение социальной миссии и одновременно ориентация некоторых из них на конкурентные отношения, выступающих в качестве игроков рынка социальных услуг, образуют два основных вектора развития новых

Алевтина Викторовна Старшинова – д.социол.н., проф., кафедра социальной работы, Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б. Н. Ельцина, Екатеринбург; в. н. с., Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Россия. Электронная почта: a.v.starshinova@urfu.ru

участников производства общественных благ. Рассмотренный в статье кейс социально сервисной организации, инкорпорированной в жилой комплекс, характеризуется клиент-ориентированностью, сочетающей черты гибридности и интегрированности, представляет перспективное направление развития негосударственных организаций социального обслуживания, реализация которого возможна в рамках государственно-частного партнерства. Исследование проведено с помощью качественных методов в форме интервью, состоявшихся в 2022 г., с представителями НКО, ресурсных центров, государственного учреждения. Концепции совместного производства общественных благ, социального партнерства и межсекторного взаимодействия составили теоретическую основу проведенного исследования.

Ключевые слова: государство, НКО, некоммерческий сектор социальных услуг, социальные услуги, стратегии развития

DOI: 10.17323/727-0634-2023-21-3-415-432

Введение

Социальное обслуживание занимает одно из приоритетных направлений в сложившейся в конце 1990-х – начале 2000-х годов модели, в результате преобразования государства социального обеспечения в социально-сервисное. В социальном обслуживании происходит разгосударствление, формируется некоммерческий сектор социальных услуг – социально ориентированные НКО (СО НКО), добровольческие объединения, социальные предприятия и различные формы индивидуальной деятельности по предоставлению услуг (Salamon et al. 2016). Необходимость диверсификации поставщиков услуг продиктована возрастающими потребностями граждан в условиях повышающихся общественных рисков и оптимизации государственных расходов на социальные нужды в период экономической нестабильности и неопределенности (Зубаревич, Горина 2015), что отчетливо проявилось во время пандемии COVID-19. В результате реформирования ожидается повышение качества и расширение спектра социальных услуг (Климова 2017: 51), усиление ответственности граждан за свое благополучие в ситуации выбора альтернативных поставщиков. Государство, регулируя институциональные изменения, поддерживает новых производителей общественных благ, обеспечивая доступ к бюджетному финансированию (см.: ФЗ 2010, Распоряжение правительства 2016). По мнению ряда исследователей, в российских регионах уже сложился некоммерческий сектор социальных услуг (Богданова 2017; Bindman 2017; Skokova 2016). Основной исследовательский вопрос состоит в том, насколько развитие сектора, поддерживаемого государством, сопровождается собственными стратегиями образующих его негосударственных организаций и какова их направленность в условиях возрастающей неопределенности общественного развития.

Новые институциональные формы сферы социальных услуг

В рамках концепций совместного производства общественных благ или смешанной системы всеобщего благосостояния, появившихся в 1980–1990-е гг. (M. Powell, E. Ostrom, N. Johnson, N. Rao, G. Wistow, R. V. Parks) и получивших дальнейшее развитие (Verschuere et al. 2012, Pestoff et al. 2012), организации третьего сектора, финансируемые государством, отличаются гибридностью в организационных формах, испытывают влияние нескольких институциональных логик – государства, рынка, сообществ (Sætre 2022; Skelcher, Smith 2015), сталкиваются с множеством нормативных рамок и рисками рассогласования многообразных целей и интересов. При совместном производстве соединяются профессионализм персонала и управленческие компетенции, свойственные государственному сектору, инициативы граждан и их объединений, которые, производя услуги, одновременно являются их потребителями, что во многом объясняет источники инноваций НКО и стимулы повышения качества и разнообразия социального обслуживания (Pestoff 2014). Два основных вектора определяют направленность развития организаций некоммерческого сектора социальных услуг – ориентация преимущественно на социальные цели и/или на рыночную конкуренцию. В первом случае поддержание деятельности НКО происходит за счет усиления партнерства с государственным сектором. При этом сотрудничество государственного и некоммерческого секторов предполагает не только компенсацию неудач и разделение рисков со-производителей общественных благ, но и обмен ресурсами, благодаря которому усиливается роль каждого со-производителя (Salamon, Toepler 2015). Несмотря на риски зависимости от государственного финансирования, такое сотрудничество становится естественным и необходимым для достижения эффективности производства услуг. Второй вектор развития организаций некоммерческого сектора требует от них повышения профессионализации и усиления конкурентных преимуществ, что, в свою очередь, сопряжено с рисками смены целей, приоритетов, изменением траекторий развития НКО, в том числе их переформатированием в социальные или коммерческие предприятия. В эмпирических исследованиях выделяются формы организационной гибридности (Vickers et al. 2017; Skelcher, Smith 2015). Исследования негосударственного сектора в странах с формирующейся рыночной экономикой, отличающихся от западных моделей социального государства (Wan 2022), становятся актуальными, и в этом отношении анализ отечественной практики развития негосударственных организаций социального обслуживания представляет особый интерес.

Государственные стратегии социального инвестирования негосударственных организаций и механизмы их вовлечения в сферу социального

обслуживания в российских регионах, способы их собственного развития становятся предметом и отечественных исследований. При этом исследователи отмечают, что уровень организаций остается довольно низким (Смирнов 2021) и во многом определяется региональными особенностями, влияющими на возможности расширения негосударственного сектора (Архипова и др. 2023; Внутских и др. 2021). К тому же их развитие сопровождается противоречивыми тенденциями и высокими административными барьерами (Григорьева, Парфенова 2021). Тем не менее, по мнению авторов, несмотря на то что предпринимательская деятельность является серьезным вызовом для НКО, она способствует системному и успешному развитию этих организаций (Москвина 2020).

Материалы и методы исследования

Эмпирическую базу исследования составили материалы, полученные методом полуструктурированных интервью в рамках научного проекта об институциональных изменениях в сфере социального обслуживания в 2022 г. Из общего массива интервью (50) для анализа отобраны 15, которые проведены в очном формате с представителями организаций некоммерческого сектора (11), ресурсных центров НКО (3), государственного реабилитационного центра (1). Интервью проводились во Владивостоке, Екатеринбурге, Казани, Перми, Хабаровске. Регионы отличаются различными социально-экономическими условиями, но демонстрируют новые формы оказания социальных услуг. Трех наших информантов мы рассматривали как экспертов, представляющих одновременно и академическое сообщество. Один из них возглавляет региональный ресурсный центр НКО на базе федерального университета, центр осуществляет подготовку кадров для НКО и социально-предпринимательской деятельности. Двое других информантов, помимо практической работы, занимаются преподавательской деятельностью. Организации выбирались из числа имеющих продолжительность социально-ориентированной деятельности не менее пяти лет, то есть со своей историей. В процессе обработки полученных данных организации отнесены к двум осевым категориям, характеризующим направленность деятельности или на выполнение социальной миссии, или на наращивание финансовых ресурсов и конкурентных преимуществ. В ходе анализа выделен еще один вектор, характеризующий направленность на обеспечение доступности услуг и совершенствование технологий их предоставления, обозначенный как клиентоориентированность. В исследовании также использовались нормативно-правовые документы и данные ежегодных докладов о деятельности и развитии СОНКО Минэкономразвития РФ, публикуемые на сайтах министерства рейтинги регионов о мерах поддержки новых организаций, на основании которых были выделены государственные стратегии.

Государственные стратегии развития новых социально-сервисных институтов

Государство, содействуя становлению новых социально-сервисных институтов, опирается в основном на нормативно-правовые, финансовые и организационные механизмы. Первоначальная стратегия их поддержки включала меры нормативно-правового закрепления статуса поставщика социальных услуг при вхождении в государственную сферу общественного благосостояния. В 2009–2010 гг. и в последующие годы в законодательство внесены изменения в нормативно-правовые акты, регулирующие сферу социального обслуживания, в результате которых появилось положение о социально ориентированных НКО (СОНКО). Выполнение социальной миссии характеризует их основное предназначение в роли со-производителей социальных услуг и партнеров государства по межсекторному взаимодействию в решении социальных вопросов. Были конкретизированы механизмы включения СОНКО в сферу социального обслуживания, обеспечивающие им доступ к бюджетному финансированию, разработаны программы государственной поддержки. Новый Федеральный закон (2013) определил такие правовые категории как получатели услуг, поставщики услуг, виды услуг. Принципиальное значение имел закон, стимулирующий развитие социального предпринимательства (индивидуального, малого и среднего бизнеса) как участников негосударственного сектора социальных услуг, а внесенные в 2021–2022 гг. в закон поправки оформили более точный правовой статус социального предпринимательства, обозначив основные социальные услуги, которые они могут поставлять (ФЗ 2019; ФЗ 2007). Одновременно региональные законы были приведены в соответствие с федеральными.

Вторая стратегия развития негосударственных поставщиков, получившая распространение в начале трансформационных процессов, основана на вторичной институционализации или институциональном замещении (Заболотная, Ларионов 2017). Форсированное расширение некоммерческого сектора социальных услуг происходило за счет перерегистрации части государственных социальных учреждений в некоммерческие автономные организации (АНО). Необходимость выбранной стратегии определялась отсутствием или малочисленностью в регионах НКО и незначительной заинтересованностью бизнеса к участию в социальном обслуживании. В ряде субъектов предложенный способ увеличения НКО вызывает сдержанное отношение в силу отсутствия уверенности, смогут ли созданные таким образом организации успешно работать в соответствии с иной институциональной логикой.

У нас в Татарстане по этому пути не пошли. <...> Ты перевести можешь (из государственной формы в АНО – автор), но только тех, в ком ты уверен, что они в условиях рынка будут работать (руководитель регионального ресурсного центра СОНКО, м., Казань).

Несмотря на критическое отношение, благодаря институциональному замещению по данным трех российских регионов в 2017–2018 гг. в их реестрах поставщиков социальных услуг бизнес-предприятия увеличились в два раза, а СОНКО – в три (Zabolotnaya, Larionov 2019/2020). После регистрации АНО сохранили за собой материальную базу, профессиональные кадры, организационную культуру и методы управления, стандарты обслуживания. Существенным аргументом в пользу такого пути является вхождение АНО в наиболее затратную в ресурсном отношении сферу стационарного обслуживания пожилых людей и инвалидов. Однако следует принимать во внимание, что основная часть получателей услуг в регионах до сих пор не ориентирована на платные услуги, а частные предприятия и некоммерческие организации у большинства граждан не вызывают доверия (Старшинова и др. 2022: 91–93). Следовательно, наряду с преимуществами, существуют и риски форсированного развития негосударственных поставщиков услуг.

В исследованиях прослеживается взаимосвязь между субсидированием НКО и размером некоммерческого сектора, поэтому государственную политику социального инвестирования можно рассматривать как стратегию развития НКО. Расширение инвестиционной стратегии планируется за счет бизнеса и стимулирования развития социальных предприятий посредством государственно-частного партнерства ГЧП (ГМП) (ФЗ 2015). Государство намерено инвестировать средства в развитие инфраструктуры СО НКО из федерального и региональных бюджетов, включая ресурсные центры. Бизнес, как частный инвестор, отличается ограниченными финансовыми вложениями в сферу социального обслуживания, так как локальность потребительских групп в сфере социальных услуг и низкая окупаемость не обеспечивают необходимую прибыльность коммерческим предприятиям. В 2018 г. в рамках ГЧП в РФ в этой сфере насчитывалось 39 проектов – 29 на уровне муниципалитетов и десять на уровне субъектов РФ, при этом проекты федерального уровня отсутствовали (Медянцева и др. 2018: 86). В то же время государство предпринимает меры, стимулирующие заинтересованность бизнеса к созданию частных предприятий социального обслуживания. В 2022 г. в перечень мер федеральной поддержки ГЧП-проектов по треку «социальное обслуживание» включена программа «Старшее поколение». Проект развития инфраструктуры социального обслуживания пожилых и инвалидов планируется реализовать в форме концессионных соглашений. Объем субсидии проекта – 45 млрд руб., остальная часть средств будет привлечена за счет частных инвесторов и региональных бюджетов (ЦЕНТР ГЧП 2022). В соответствии с принятым правительством РФ Постановлением (2021) государство намерено инвестировать в проекты создания социальных учреждений, в которых привлеченные частные средства должны составлять не менее 20% проектной стоимости, остальные поступят из федерального и регионального бюджетов. Частный инвестор

в результате получит стабильный доход за счет включения коммерческих услуг наряду с бюджетными в построенном или реконструированном учреждении и право на возврат вложенных средств посредством участия в управлении предприятием. Процесс реализации подобных проектов запущен в Бурятии, Приморье, Нижегородской области, Самаре и других регионах. Так, по информации Министерства семьи и труда Башкортостана, в декабре 2022 г. подписано концессионное соглашение о создании негосударственного пансионата для пожилых сроком на 40 лет (РОСИНФА 2022). Ожидаемый социальный эффект от реализации таких проектов связан не только с повышением качества обслуживания, но и с «оживлением» тех территорий, где будут созданы современные учреждения – за счет новых рабочих мест, создания сопутствующих производств, изменений коммуникационной и информационной среды, досуговой сферы. Риски инвестиционной стратегии по социальному инвестированию связаны с несформированностью интереса к предпринимательству в сфере социальных услуг среди инвесторов и слабой заинтересованностью региональных органов управления (Бородкина и др. 2022).

Стратегии развития негосударственного сектора социальных услуг

Одна из стратегий развития самих СО НКО как поставщиков социальных услуг формируется за счет гибридности, путем соединения различных организационно-правовых форм, создающих условия для расширения коммерческой деятельности. Для ведения бизнеса сопутствующие основной деятельности направления оформляются в другую организационно-правовую форму (ООО, ИП), к тому же к совместной работе на условиях аутсорсинга привлекаются сторонние предприятия, которым передаются непрофильные услуги.

У нас частный пансионат для пожилых людей, открыли мы его 1 октября 2014 г., <...> одни из первых частных пансионатов для людей с болезнью Альцгеймера, деменцией, примерно 98% таких постояльцев. <...>. У нас два пансионата, это двухэтажное здание и еще один в поселке трехэтажный коттедж <...> (генеральный директор АНО, ж., Казань).

Как следует из интервью, зарегистрированный ООО «Медицинский центр», размещенный в здании стационарного отделения пансионата, обеспечил получателям услуг более комфортный и облегченный доступ к врачебной помощи, а питание для проживающих организовано предприятием, работающим на условиях аутсорсинга. Такая практика создает возможности повышения эффективности, высвобождая человеческие ресурсы, и помогает выстраивать более адекватную профильной деятельности организационную структуру, снижать финансовые расходы, обеспечивая

при этом комплексную помощь получателям услуг. Однако пансионату, зарегистрированному как АНО и включенному в реестр поставщиков социальных услуг, не удалось сохранить этот статус:

Они в один момент вошли в реестр, а потом пришлось выйти. <...> Они не отвечают условиям <...>: дом престарелых – это что? <...> Все эти требования соблюсти, это же какие вложения должны быть? (руководитель регионального ресурсного центра СОНКО, м., Казань).

Приведенный фрагмент интервью иллюстрирует столкновение двух институциональных логик в развитии гибридной организации: рыночный подход рационализации расходов в целях увеличения прибыльности и гарантируемые государством требования соблюдения стандартов обслуживания в интересах получателей услуг. Тем не менее возможности гибридной стратегии остаются привлекательными для НКО. Об этом свидетельствует история другой организации этого региона, предоставляющая реабилитационные услуги для детей с ОВЗ, которая изначально создавалась так же, как коммерческое предприятие.

<...> Первый в Казани негосударственный детский реабилитационный центр. На тот момент это была коммерческая организация, ООО. В 2014 г. создается благотворительный фонд «Сила в детях». В 2017 г. мы вошли в реестр поставщиков социальных услуг. <...> У нас пять реабилитационных центров некоммерческих по республике. <...> Мы ушли от системы коммерческих организаций, у нас есть одна ОООшка, центр детской неврологии. <...>, но мы стали развивать сеть НКО (директор НКО, ж., Казань).

Благодаря переходу в статус НКО родители получили право на безвозмездные услуги для детей, и при вхождении в реестр поставщиков организации стали доступны бюджетные средства. За счет вариативности форм организации удалось охватить реабилитационными услугами нуждающихся в помощи детей на всей территории региона, в том числе сельские районы. В ее филиалах работают более 130 сотрудников, и руководитель подчеркивала, что для них развитие означает постоянное повышение профессиональных компетенций сотрудников, четко выстроенную организационную структуру и соответствующий уровень менеджмента. Постоянное внимание к бизнес-планированию и партнерским отношениям с предпринимательским сообществом обеспечивает финансовую устойчивость, при этом 20% бюджета центра составляет коммерческая деятельность, которая соответствует профильной, к этому добавляются субсидии в виде грантов ФПГ, возмещение расходов за предоставленные услуги, выполнение госзаказов, частные гранты и благотворительные средства, – то есть устойчивость обеспечивается и благодаря диверсификации портфеля доходов (Starshinova, Borodkina 2022).

Однако представленная этими кейсами гибридная стратегия характерна для крупных организаций, обладающих ресурсами и персоналом, способным к коммерческой деятельности. Большинство региональных

некоммерческих организаций отличаются малочисленностью штата (по данным Минэкономразвития в среднем от четырех до семи человек), ограниченными ресурсами, отсутствием навыков владения стратегическими методами управления и бизнес-планирования. Руководитель одного из ресурсных центров так оценила готовность НКО к развитию за счет деятельности, приносящей доход:

Сказать, что это прямо какое-то массовое развитие? Нет, потому что это определенная доля риска, ответственности. НКОшники, они... Мозг по-другому устроен. Все равно некая предпринимательская жилка должна быть, либо просчитанный бизнес-план (руководитель ресурсного центра, ж., Хабаровск).

Поэтому для организаций некоммерческого сектора в большей мере характерна направленность на государственные программы поддержки и интегрированности с государственными социальными учреждениями, позволяющими объединить ресурсы тех и других. К тому же они склонны вступать во временные или долговременные ассоциации с другими некоммерческими организациями.

Министерство <...> края нас поддержало имуществом на безвозмездной аренде, мы вложили несколько миллионов в ремонт помещения, в оснащение полностью нашего центра, то есть у нас такой социальный холдинг, где государственное ведомство создало платформу, помещение содержат, сотрудники <...> получают зарплату из бюджета, а рядом еще несколько НКО, которые берут на себя проблемные моменты и помогают их решить, и наполняют тем самым общую комплексную помощь. Сегмент большой мы создаем (директор НКО, ж., Хабаровск).

Отдельного внимания заслуживает стратегия развития социально-сервисных организаций путем инкорпорации в инфраструктуру территориальных жилых комплексов, приспособленных под запросы людей с инвалидностью. История реабилитационного центра, работающего по типу дневного стационара для людей с инвалидностью, продемонстрировала несколько иную форму гибридности.

Жилой комплекс для семей с инвалидами-колясочниками. <...> И реабилитационный центр. <...> В 2007 г. центр передавался в государственную собственность, а жилые корпуса остались как муниципальные. <...> Это социальное жилье. <...> Вот здесь 50 квартир, <...> приспособлены для перемещения колясочника. Большие ванные комнаты, стоят подъемники, установлены поручни, санузел дополнительный с поручнями. <...>. Договор подписывает сам инвалид. Жилье рассматривается как стартовая площадка для интеграции (директор ГАУСО Центр реабилитации инвалидов, ж., Казань).

Следует отметить единичность распространения таких центров, созданных в конце 1990-х гг. в рамках программы «Дети России», пред-

полагающих специальные дорогостоящие программы жилищного строительства и взаимодействие множества различных заинтересованных сторон – федеральных, региональных и муниципальных органов управления, а также различных ведомств – социальной защиты, образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального управления. Инкорпорация социального учреждения в жилой комплекс, созданного в свое время государством с учетом потребностей людей с ограниченными возможностями, в настоящее время становится востребованной стратегией и может составить перспективу развития негосударственных социально-сервисных организаций. Однако несмотря на значительный потенциал для социальной интеграции людей с инвалидностью, при обсуждении возможностей подобного развития организациями некоммерческого сектора, руководитель центра подчеркнула существенный барьер: «*Это же реабилитация, то есть это ресурсозатратная история*» (директор ГАУ СО Центр реабилитации инвалидов, ж., Казань). Социальный эффект этой модели социального обслуживания состоит в доступной жилой среде для инвалидов-колясочников, для людей с ментальными нарушениями, в удобстве и большей доступности социальных услуг непосредственно по месту проживания, а также в преодолении стереотипов в отношении людей с инвалидностью в силу имманентной для нее инклюзии. Недостаточное понимание значимости коммерческого подхода к реализации такой организационно сложной модели может стать существенным препятствием ее распространения, перспектива же ее развития может быть связана с ГЧП/ГМП. Риски такого проекта в его гибридном характере, способном порождать разность интересов, их несовпадение и даже рассогласованность. В то же время возможности обмена ресурсами участников межсекторного взаимодействия создают предпосылки для нейтрализации такого рода рисков.

Развитие негосударственных сервисных организаций происходит и благодаря новым технологиям предоставления услуг, что соответствует клиентоориентированной направленности.

Мы ищем все время нестандартные методы. <...> Я занимаюсь спецификой аутичных детей, <...> у наших детей нет многих услуг. С помощью такой коллаборации (с органами власти, госучреждениями и другими НКО – авт.) мы увеличиваем ассортимент услуг. Вот у нас в холдинг входит благотворительный фонд «Счастливое детство». Они <...> вносят <...> социокультурную реабилитацию, <...> создали настоящий театр за 14,5 миллионов. <...> Мы предлагаем <...> очень универсальные методы, которые действительно работают (директор АНО Хабаровского края, ж.).

В русле обозначенной клиентоориентированной направленности востребованными становятся стационарозамещающие технологии как более персонализированные и комфортные для получателей услуг.

Было решено (органами управления – авт.) построить женский ПНИ на 400 мест. Это как больница. <...> Тогда я была членом Общественной палаты. <...> Мы выразили свое четкое «нет» строительству этого ПНИ. Потому что наши дети там могут оказаться (директор АНО Хабаровского края, ж.).

К тому же возрастает запрос на мобильные формы социального обслуживания, в том числе дистанционные на основе применения цифровых, информационно-коммуникативных технологий – использование мобильных приложений, позволяющих осуществлять дистанционный контроль физического состояния людей с инвалидностью, престарелых людей или обеспечивать им связь с экстренными службами, в том числе для детей с ОВЗ: *«Было несколько приложений для неговорящих детей. <...> Есть еще несколько приложений для аутичных детей»* (директор АНО Хабаровского края, ж.).

Некоммерческие организации осваивают технологии социального сопровождения семей с детьми и детей, находящихся в кризисном состоянии, выпускников учреждений интернатного типа, технологии сопровождаемого проживания и сопровождаемого трудоустройства взрослых людей с инвалидностью.

Нас 15 НКО. <...> Мы являемся поставщиками социальных услуг. <...> Пытаемся вместе с правительством, Внешэкономбанком проработать проект по созданию квартиры постоянного проживания для наших детей. ...Сейчас <...> администрация дает квартиру. Министерство социальной защиты дает ставку, и мы вместе с НКО через проекты и бизнес создаем условия для учебно-тренировочного сопровождаемого проживания (директор АНО Хабаровского края, ж.).

Таким образом, несмотря на сохраняющуюся небольшую долю бюджетного финансирования для освоения негосударственными организациями в пределах 10% от общего бюджета на социальное обслуживание, их развитие во многом определяется направленностью на возрастающие актуальные запросы получателей услуг и поиском способов достижения финансовой стабильности.

Заключение

Потребность в институциональном многообразии производства социальных услуг в период нарастания неопределенности общественного развития помимо экономической целесообразности обусловлена необходимостью создания условий для усиления социальной безопасности граждан. Государство, регулируя процесс институциональных изменений, формирует ряд стратегий поддержки становления и развития новых институтов социального обслуживания: (1) нормативно-правовое оформление статуса поставщика социальных услуг закрепило положение СО НКО как

организаций, предоставляющих услуги нуждающимся в помощи гражданам; (2) стратегия форсированного расширения некоммерческого сектора социальных услуг за счет вторичной институционализации или институционального замещения способствовала увеличению в регионах СОНКО; (3) социальное инвестирование в сферу социальных услуг и государственно-частное партнерство расширяют негосударственный сектор путем вовлечения бизнес-структур в эту сферу, их ресурсов для модернизации инфраструктурных социальных объектов (Бородкина и др. 2022). При этом участниками ГЧП (МЧП) могут становиться наряду с коммерческими и некоммерческие организации, способные выполнять договорные обязательства и располагающие финансовыми возможностями. Достижение финансовой устойчивости представляет для организаций одно из основных условий развития. Однако результаты исследования показывают, что направленность их развития имеет более сложный многовекторный характер. Первый вектор связан с достижением финансовой устойчивости посредством деятельности, приносящей доход, что обеспечивает гибридная стратегия. Второй характеризует направленность НКО преимущественно на бюджетное финансирование в результате интеграции с государственными социальными учреждениями и другими НКО. Третий вектор проявляется в большей клиентоориентированности, представленной кейсом инкорпорации организации в жилой комплекс, и инновационных технологиях в работе с получателями услуг. Проведенное исследование дает основания для прогноза о нарастании многообразных способов развития организаций негосударственного сектора социальных услуг, которые составят перспективу изучения обозначенной проблемы.

Выражение признательности

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

Редакция благодарит программу «Университетское партнерство» за поддержку и возможность опубликовать данную статью.

Материалы для анализа

Постановление правительства РФ (2021) *О внесении изменений в государственную программу РФ «Социальная поддержка граждан» и об осуществлении государственной корпорацией развития «ВЭБ.РФ» функций агента Правительства РФ по вопросам реализации региональных проектов по созданию (реконструкции) объектов социально-обслуживания с применением механизмов государственно-частного партнерства и концессионных соглашений в рамках федерального проекта «Старшее поколение» национального проекта «Демография», № 2200 от 4 декабря 2021.*

Распоряжение Правительства РФ (2016) *О плане мероприятий («дорожной карте») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере»*, № 1144-р от 8 июня 2016 г.

РОСИНФА (2022) *Заключено концессионное соглашение по созданию пансионата для пожилых и инвалидов*. Доступно по ссылке: <https://rosinfra.ru/news/zakluceno-koncessionnoe-soglasenie-po-sozdaniu-pansionata-dla-pozilyh-i-invalidov> (дата обращения: 5 января 2023).

Федеральный закон (2007) *О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации*, № 209-ФЗ от 24.07.2007 (ред. от 04.11.2022).

Федеральный закон (2010) *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций*, № 40-ФЗ от 05.04.2010.

Федеральный закон (2013) *Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации*, № 442-ФЗ от 28.12.2013.

Федеральный закон (2015) *О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации*, № 224-ФЗ от 13.07.2015.

Федеральный закон (2019) *О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»*, № 245-ФЗ от 26.07.2019.

ЦЕНТР ГЧП (2022) *Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП 2022. Аналитический обзор*. Доступно по ссылке: <https://ppcenter.ru/analitika/> (дата обращения: 29 декабря 2022).

Список источников

Архипова Е. Б., Старшинова А. В., Бородкина О. И. (2023) Факторы развития негосударственного сектора социальных услуг в российских регионах. *Мир России*, 32 (4): 96–118.

Богданова Е. (2017) Государственное регулирование НКО: сила и слабость российского гражданского общества. *Введение. Laboratorium*, 9 (3): 11–17.

Бородкина О. И., Старшинова А. В., Архипова Е. Б. (2022) Социальное инвестирование: проблемы и стратегии развития. *Terra Economicus*, 20 (2): 6–31.

Внутских А. Ю., Гасумова С. Е., Иванова М. М., Малкова Е. В., Петрова М. Д. (2021) Социальные предприятия и СО НКО в Пермском крае: проблемы и перспективы развития. *Журнал исследований социальной политики*, 19 (1): 166–176.

Григорьева И. А., Парфенова О. (2021) Социально ориентированные НКО и социальные предприятия как драйверы разгосударствления социального обслуживания: барьеры и возможности. *Журнал исследований социальной политики*, 19 (1): 7–22.

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

Зубаревич Н. В., Горина Е. А. (2015) *Социальные расходы в России: федеральный и региональные бюджеты*. М.: НИУ ВШЭ.

Климова С. Г. (2017) Смыслы и практики разгосударствления социальных услуг. *Социологические исследования*, (2): 48–56.

Медянцева С. Г., Кавкаева Н. В., Кавкаева О. Н. (2018) Проекты государственно-частного партнерства в социальной сфере Российской Федерации. *Вопросы регулирования экономики*, 9 (4): 82–95.

- Москвина А. Ю. (2020) Участие некоммерческих организаций в социальном предпринимательстве: влияние акселерационной деятельности (на примере акселератора ЦРНО 2015–2017 гг.). *Журнал исследований социальной политики*, 18 (3): 379–394.
- Смирнов В. А. (2021) Региональные системы социального предпринимательства в России: типология, факторы развития, ключевые противоречия. *Журнал исследований социальной политики*, 19 (1): 23–40.
- Старшинова А. В., Архипова Е. Б., Бородкина О. И. (2022) Паттерны взаимодействия российских граждан с НКО в условиях институциональных изменений третьего сектора. *Journal of Institutional Studies*, 14 (4): 86–99.
- Bindman E. (2017) *Social Rights in Russia: From Imperfect Past to Uncertain Future*. London: Routledge.
- Pestoff V. (2014) Hybridity, Coproduction, and Third Sector Social Services in Europe. *American Behavioral Scientist*, 58 (11): 1412–1424.
- Pestoff V., Brandsen T., Verscheure V. (eds) (2012) *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. London & New York: Routledge.
- Sætre H. S. (2022) How Hybrid Organizations Respond to Institutional Complexity: The Case of Norway. *Voluntas*, [https // doi10.1007/s11266-022-00514-2](https://doi.org/10.1007/s11266-022-00514-2).
- Salamon L., Lester M., Sokolowski S. (2016) Beyond Nonprofits: Re-conceptualizing the Third Sector. *Voluntas* 27 (4): 1515–1545.
- Salamon L. M., Toepler S. (2015) Government–nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? *Voluntas*, 26 (6): 2155–2177.
- Skelcher C., Smith S. (2015) Theorizing Hybridity: Institutional Logics, Complex Organizations, and Actor Identities: The Case of Nonprofits. *Public Administration*, 93 (2): 433–448.
- Skokova Yu. (2017) 'Russia: Civil Society Sector Divided.' In: E. Belokurova (ed.) *Report on the State of Civil Society in the EU and Russia*. Berlin: EU-Russia Civil Society Forum: 126–145.
- Starshinova A. V., Borodkina O. I. (2022) Sustainability Strategies of Socially Oriented NPOs: Grant Support Mechanism. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 15 (5): 221–236.
- Verschuere B., Brandsen T., Pestoff V. (2012) Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *Voluntas*, (23): 1083–1101.
- Vickers I., Lyon F., Sepuveda L., McMullin C. (2017) Public Service Innovation and Multiple Institutional Logics: The Case of Hybrid Social Enterprise Providers of Health and Wellbeing. *Research Policy*, 46 (10): 1755–1768.
- Wan E. L. (2022) From State Partnership to Social Entrepreneurship: A Top-down Approach to Social Enterprise in China/Asian. *Social Work and Policy Review*, 16 (2): 152–164.
- Zabolotnaya G., Larionov A. (2019/2020) Arrangements for the Transfer of Social-Services Delivery to Non-Governmental Providers (Regional Practices, Russia). *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, XII (2): 251–274.

Alevtina Starshinova

**NEW INSTITUTIONAL FORMS
OF SOCIAL SERVICES: VECTORS
OF DEVELOPMENT UNDER CONDITIONS OF UNCERTAINTY**

The subject of the study presented in this article is the methods and directions of development of non-governmental social service organizations that have emerged in the process of transformation of the Russian welfare state, which was formed at the turn of the 20th-21st centuries as a socially providing state, into a social service state. The development of organizations of the non-state sector of social services is regulated by the state as the main institution responsible for the sphere of public welfare. The article considers state strategies aimed at the development of new institutional forms, i.e. the regulatory and legal consolidation of the status of new social service providers, secondary institutionalization, social investment and public-private partnerships, and the own strategies of organizations of the non-profit sector. The latter develop through hybrid forms, integration with other NGOs and social state institutions, incorporation into housing complexes of the urban environment, as well as through the use of digital and relevant technologies for social services for citizens. In a relatively short period of their development, the fulfillment of a social mission remains the predominant vector. At the same time, the majority of NPOs are focused on receiving financial and other forms of assistance from the state. Larger and resource-rich organizations focus on building competitive advantage and developing entrepreneurship by combining different organizational and legal forms, i.e. hybrid forms. The client orientation in the development of new institutional forms of social services is also growing. Each development direction has its own advantages and risks considered in the analysis. The study was conducted using qualitative methods in the form of interviews conducted in 2022 with representatives of NGOs, resource centers, and experts. The concepts of joint production of public goods, social partnership, and intersectoral interaction formed the theoretical basis for the analysis.

Key words: state, NPO, non-commercial sector of social services, social services, development strategies

DOI: 10.17323/727-0634-2023-21-3-415-432

Alevtina Starshinova – Dr. Sci. (Sociol.), Prof., Social Work Department, Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin, Yekaterinburg; Leading Researcher, St. Petersburg State University, St. Petersburg, Russian Federation. Email: a.v.starshinova@urfu.ru

Acknowledgments

This article was written with the support of the Russian Science Foundation (RSF) under the project № 19–18–00246-P 'Challenges of the transformation of the Welfare State in Russia: institutional changes, social investment, digitalization of social services,' implemented at Saint Petersburg University.

References

- Arkhipova E. B., Sarshinova A. V., Borodkina O. I. (2023) Faktory' razvitiya negosudarstvennogo sektora social'ny'x uslug v regionax Rossii. [Factors of development of the non-state sector of social services in the regions of Russia]. *Mir Rossii* [The World of Russia], 32 (4): 96–118.
- Bindman E. (2017) *Social Rights in Russia: From Imperfect Past to Uncertain Future*. London: Routledge.
- Bogdanova E. (2017) Gosudarstvennoye regulirovaniye NKO: sila i slabost' rossiyskogo grazhdanskogo obshchestva. [State Regulation of NGOs: The Strength and Weakness of Russian Civil Society]. *Vvedeniye. Laboratorium* [Introduction. Laboratorium], 9 (3): 11–17.
- Borodkina O. I., Starshinova A. V., Arkhipova E. B. (2022) Sotsial'noye investirovaniye: problemy i strategii razvitiya [Social Investment: Problems and Development Strategies]. *Terra Economicus*, 20 (2): 6–31.
- Grigorieva I. A., Parfenova O. (2021) Social'no orientirovanny'e NKO i social'ny'e predpriyatiya kak drayvery' razgosudarstvleniya social'nogo obsluzhivaniya: bar'ery' i vozmozhnosti. [Socially Oriented NGOs and Social Enterprises as Drivers of Denationalization of Social Services: Barriers and Opportunities]. *Zhurnal issledovaniy social'noj politiki* [Journal of Social Policy Studies], 19 (1): 7–22.
- Klimova S. G. (2017) Smysly i praktiki ogosudarstvleniya sotsial'nykh uslug, [Meanings and Practices of Governmentalization of Social Services], *Sotsiologicheskiye issledovaniya* [Sociological Research], (2): 48–56.
- Medyantseva S. G., Kavkaeva N. V., Kavkaeva O. N. (2018) Projekty gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sotsial'noy sfere Rossiyskoy Federatsii. Voprosy regulirovaniya ekonomiki, [Public-private Partnership Projects in the Social Sphere of the Russian Federation]. *Voprosy regulirovaniya ekonomiki* [Economic Regulation Issues], 9 (4): 82–95.
- Moskvina Yu. (2020) Uchastie nekommercheskix organizacij v social'nom predprinimatel'stve: vliyaniye akseleratsionnoy deyatel'nosti (na primere akseleratora CzRNO 2015–2017 gg.). [Participation of Non-profit Organizations in Social Entrepreneurship: The Impact of Acceleration Activities (on the Example of the CRNO Accelerator 2015–2017)]. *Zhurnal issledovaniy social'noj politiki* [Journal of Social Policy Studies], 18 (3): 379–394.
- Pestoff V. (2014) Hybridity, Coproduction, and Third Sector Social Services in Europe. *American Behavioral Scientist*, 58 (11): 1412–1424.
- Pestoff V., Brandsen T., Verschuere V. (eds.) (2012) *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. London & New York: Routledge.

- Sætre H. S. (2022) How Hybrid Organizations Respond to Institutional Complexity: The Case of Norway. *Voluntas*, [https // doi10.1007/s11266-022-00514-2](https://doi.org/10.1007/s11266-022-00514-2).
- Salamon L., Lester M., Sokolowski S. (2016) Beyond Nonprofits: Re-conceptualizing the Third Sector. *Voluntas* 27 (4): 1515–1545.
- Salamon L. M., Toepler S. (2015) Government–nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? *Voluntas*, 26 (6): 2155–2177.
- Skelcher C., Smith S. (2015) Theorizing Hybridity: Institutional Logics, Complex Organizations, and Actor Identities: The Case of Nonprofits. *Public Administration*, 93 (2): 433–448.
- Skokova Yu. (2017) 'Russia: Civil Society Sector Divided.' In: E. Belokurova (ed.) *Report on the State of Civil Society in the EU and Russia*. Berlin: EU-Russia Civil Society Forum: 126–145.
- Smirnov V. A. (2021) Regional'ny'e sistemy' social'nogo predprinimatel'stva v Rossii: tipologiya, faktory' razvitiya, klyuchevy'e protivorechiya. [Regional Systems of Social Entrepreneurship in Russia: Typology, Development Factors, Key Contradictions]. *Zhurnal issledovaniy social'noj politiki* [Journal of Social Policy Studies], 19 (1): 23–40.
- Starshinova A. V., Borodkina O. I. (2022) Sustainability Strategies of Socially Oriented NPOs: Grant Support Mechanism. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 15 (5): 221–236.
- Starshinova A. V., Arkhipova E. B., Borodkina O. I. (2022) Patterny vzaimodeystviya rossiykikh grazhdan s NKO v usloviyakh institutsional'nykh izmeneniy tret'yego sektora [The Patterns of Interaction of Russians Citizens with NGOs in the Context of Institutional Changes in the Third Sector]. *Journal of Institutional Studies*, 14 (4): 86–99.
- Verschuere B., Brandsen T., Pestoff V. (2012) Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *Voluntas*, (23): 1083–1101.
- Vickers I., Lyon F., Sepuveda L., McMullin C. (2017) Public Service Innovation and Multiple Institutional Logics: The Case of Hybrid Social Enterprise Providers of Health and Wellbeing. *Research Policy*, 46 (10): 1755–1768.
- Vnutskikh AI., Gasumova S., Ivanova M., Malkova E., Petrova M. (2021) Social'ny'e predpriyatiya i SO NKO v Permskom krae: problemy' i perspektivy' razvitiya [Social Enterprises and SO NPOs in the Perm Region: Problems and Prospects of Development]. *Zhurnal issledovaniy social'noj politiki* [The Journal of Social Policy Studies], 19 (1): 166–176.
- Wan E. L. (2022) From State Partnership to Social Entrepreneurship: A Top-down Approach to Social Enterprise in China/Asian. *Social Work and Policy Review*, 16 (2): 152–164.
- Zabolotnaya G., Larionov A. (2019/2020) Arrangements for the Transfer of Social-Services Delivery to Non-Governmental Providers (Regional Practices, Russia). *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, XII (2): 251–274.
- 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.

Zubarevich N. V., Gorina E. A. (2015) *Sotsial'nye raskhody v Rossii: federal'nyy i regional'nye byudzhety* [Social Spending in Russia: Federal and Regional Budgets]. Moscow: HSE University.