

УДК 316.35

**Возможности вовлечения НКО
в оказание социальных услуг
населению (на примере
Ярославской области)****А. В. Соколов***Ярославский государственный университет
им. П. Г. Демидова**E-mail: alex8119@mail.ru**Научная статья*

Статья посвящена анализу условий вовлечения НКО в процесс оказания социальных услуг населению. Автором выделяются основные возможности НКО по оказанию социальных услуг населению. В статье формулируются основные проблемы и противоречия, существующие в процессе обеспечения поэтапного доступа НКО к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению. Приводятся результаты полевых исследований, проведенных в Ярославской области в 2016 году (опросы населения, сотрудников и руководителей НКО, сотрудников государственных и муниципальных органов управления).

Ключевые слова: социальные услуги; НКО; социальная сфера; гражданская активность; социальная политика; Ярославская область

Благодарности: Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта №16-03-00394а «Управление гражданской активностью на региональном уровне: инструменты и результаты (на примере Ярославской области)».

Одной из функций современного государства является осуществление социальной политики, ориентированной на обеспечение должного качества жизни граждан, в том числе, посредством оказания социальных услуг. В то же время неудовлетворенность российского населения качеством оказываемых социальных услуг [1, с. 19] стимулирует органы власти к поиску возможных вариантов решения данной проблемы.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 года ставится задача обеспечить поэтапный доступ НКО к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению (в объеме до 10 %, предусмотренных на реализацию соответствующих программ субъектов Российской Фе-

**Opportunities NGO's involvement
in the provision of social services
to the population
(the Yaroslavl region)****A. V. Sokolov***P. G. Demidov Yaroslavl State University**Scientific article*

This article analyzes NGOs' involvement conditions into the process of providing social services to the population. The author points out the main features of NGOs to provide social services to the population. The article detects main problems and contradictions that exist in the process of gradual access of NGO to budget funds allocated for the provision of social services to the population. Conclusions are made based on the results of sociological researches conducted in the Yaroslavl region in 2016 (population surveys, staff and NGO leaders, employees of state and municipal governments).

Keywords: social services; NGOs; social sphere; civic engagement; social policy; Yaroslavl region

Для цитирования: Соколов А. В. Возможности вовлечения НКО в оказание социальных услуг населению (на примере Ярославской области) // Социальные и гуманитарные знания. 2017. Том 3, № 2. С. 155–160.

For citation: Sokolov A. V. Opportunities NGO's involvement in the provision of social services to the population (the Yaroslavl region). *Social'nye i gumanitarnye znaniya*. 2017; 3 (2): 155–160. (in Russ.)

дерации и муниципальных образований) [2]. Это создаст возможность выбора населением поставщика социальной услуги и позволит повысить качество самих услуг.

Правовые основы вовлечения НКО в оказание социальных услуг заложил Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», который предусматривает возможность социального обслуживания населения организациями разных форм собственности. В тоже время на данный момент население получает до 99 % социальных услуг от государственных и муниципальных организаций [3], то есть фактически существует государственная монополия в секторе социальных услуг [4, с. 56].

Важно отметить, что некоммерческие организации непосредственно вовлечены во взаимодействие с населением. В свои уставные цели большинство из них в той или иной форме включает оказание различных услуг населению. При этом оказание услуг населению может стать не только механизмом достижения своих уставных целей, но и возможностью получения ресурсов для осуществления деятельности.

Для анализа условий передачи оказания части социальных услуг населению из государственных и муниципальных учреждений в НКО в Ярославской области были использованы результаты следующих авторских исследований:

- 16 глубинных интервью с представителями органов власти, некоммерческих организаций и неформальных объединений граждан, членами Общественной палаты Ярославской области и представителей академического сообщества (июнь-сентябрь 2016 года);

- фокус-группа (респонденты: представители органов власти, некоммерческих организаций и неформальных объединений граждан, члены Общественной палаты Ярославской области и представители академического сообщества) (апрель 2016 года);

- массовый опрос населения Ярославской области методом телефонного опроса выборкой 735 человек (январь 2016 года). Выборка репрезентативна для области в целом. Уровень достоверности данных составляет в целом по области 95 %, статистическая погрешность находится в рамках диапазона 5,0 %;

- опрос 67 сотрудников региональных органов государственной власти Ярославской области и органов местного самоуправления региона (январь 2016 года);

- опрос 63 руководителей и сотрудников общественных и некоммерческих организаций Ярославской области, осуществляющих свою деятельность в 20 муниципальных образованиях (февраль 2016 года).

Результаты исследования показывают, что в связи с новыми обстоятельствами социально ориентированные общественные организации должны будут трансформировать свою деятельность под соответствующие задачи, установленные нормами, для включения в рынок поставщиков услуг. Этот процесс уже запущен, и представители НКО начали искать себя в этом процессе. Однако эксперты считают, что государство в данный момент переоценивает готовность НКО к тому, чтобы взять на себя социальные услуги. В связи с этим трендом следующих пяти лет может выступить искусственное выращивание отдельных успешных организаций. Речь идет о такой модели подготовки, которая заимствована из бизнес-среды (например, посредством инкубаторов и поддержки лучших стартапов общественных организаций).

Однако в Ярославской области сформировался пласт организаций, которые накопили достаточное количество ресурсов и потенциала для того, чтобы быть включенными в процесс оказания социальных услуг населению.

При этом, по результатам опроса населения Ярославской области, 77,5 % респондентов полагают, что НКО могли бы взять на себя исполнение отдельных видов государственных услуг в социальной сфере (остальные респонденты придерживаются противоположного мнения). Однако органам власти следует дифференцированно подходить к вопросу построения перечня отраслей социальной сферы, передаваемых в управление (под ответственность) некоммерческим организациям.

Если рассматривать готовность делегирования государственных социальных услуг некоммерческим организациям в разрезе отдельных направлений, то здесь мнения жителей Ярославской области по каждому из них разделились практически пополам (Таблица 1).

Таблица 1

Возможности НКО на рынке социальных услуг

Виды услуг	Могут предоставлять НКО	Пользовался	Не пользовался/ не могут предоставлять
Бытовые услуги (услуги социальных работников, социальные услуги в стационаре или на дому)	51,2 %	7,3 %	41,5 %
Медицинские услуги во всех формах социального обслуживания (наблюдение за состоянием здоровья получателя социальных услуг)	36,9 %	10,6 %	52,5 %
Психологические услуги (психологическое консультирование и наблюдение)	40,1 %	4,6 %	55,2 %
Педагогические услуги (организация досуга, обучение навыкам ухода за нуждающимися)	42,3 %	4,5 %	53,2 %
Услуги в сфере занятости (организация трудоустройства, помощь в получении образования инвалидами)	47,6 %	3,3 %	49,1 %
Юридические услуги (юридические услуги, защита прав, помощь в оформлении документов)	47,9 %	5,9 %	46,3 %
Услуги по улучшению навыков поведения в быту и общественных местах для инвалидов	43,3 %	2,3 %	54,4 %
Неотложные социальные услуги нуждающимся (бесплатное питание; обеспечение одеждой, обувью; обеспечение временным жильем и др.).	43,9 %	2,3 %	53,7 %

По состоянию на январь 2016 года, 21,5 % жителей Ярославской области воспользовались возможностями некоммерческих организаций для получения различных социальных услуг. Самыми востребованными услугами НКО в регионе стали «медицинские услуги во всех формах социального обслуживания (наблюдение за состоянием здоровья получателя социальных услуг)» – 10,6 %, «бытовые услуги (услуги социальных работников, социальные услуги в стационаре или на дому)» – 7,3 % и «юридические услуги (юридические услуги, защита прав, помощь в оформлении документов)» – 5,9 %.

Исследование не выявило особых социально-демографических характеристик пользователей различных социальных услуг НКО. Однако можно выделить более «мужские» услуги (психологическое консультирование и наблюдение, юридические услуги) и более «женские» (бытовые услуги, педагогические услуги).

Распределение ответов по возрасту показало наличие различий в потребностях разных возрастных групп. Результаты оказались предсказуемы и не выходили за рамки возрастных потребностей и возможностей, обусловленных психическим и физическим состоянием. Медицинские услуги во всех формах социального обслуживания НКО (наблюдение за состоянием здоровья получателя социальных услуг) популярны среди всех возрастных групп. То же самое можно сказать и о бытовых услугах, предоставляемых НКО. Однако здесь есть одно исключение – молодежь. Психологическими услугами пользуются преимущественно две возрастные группы 30–39 лет и 50–59 лет. Очевидно, первые обращаются за помощью по вопросам семьи, вторые – перехода в категорию пенсионеров. Педагогические услуги НКО (организация досуга, обучение навыкам ухода за

нуждающимися) популярны среди представителей возрастной группы 30–39 лет. За услугами в сфере занятости к некоммерческим организациям чаще остальных обращаются жители Ярославской области в возрасте 30–39 лет, а также предпенсионной и пенсионной групп.

Анализ ответов респондентов, проживающих в различных типах поселений, констатирует, что реже всего к НКО за получением различных социальных услуг обращаются жители сельских населенных пунктов. Это подтверждает ранее сделанное предположение о невысокой активности общественных организаций в селах и деревнях Ярославской области. Вероятно, такая ситуация свойственна большинству регионов страны, поскольку в декабре 2015 года Президент РФ В.В. Путин в ходе выступления с посланием Федеральному собранию предложил запустить спецпрограмму президентских грантов для некоммерческих организаций в малых городах и селах [5].

Согласно результатам опроса руководителей и сотрудников общественных и некоммерческих организаций Ярославской области, две трети некоммерческих организаций, попавших в выборку исследования, уже сейчас оказывает социальные услуги населению как на бесплатной, так и на платной основе. При этом ассортимент бесплатных социальных услуг, предоставляемых этими некоммерческими организациями, согласно опросу, значительно шире платного. Возможно, это следствие нежелания НКО заниматься предоставлением платных социальных услуг, а возможно, и сложностей и недостатков законодательства, административных преград, отсутствие платежеспособного спроса.

В настоящее время некоммерческие организации сконцентрировали свою работу на предоставлении бесплатных социальных услуг, связанных с организацией досуга населения, и оказании ему информационно-консультативной помощи (в т. ч. юридической).

Важным вопросом сегодня является механизм передачи НКО 10 % социальных услуг населению. Это связано в связи с тем, что сегодня существует необходимость постепенного перехода оказания социальных услуг от органов власти к НКО, что связано с узкой специализацией и ограниченностью ресурсов некоммерческой сферы. Платные услуги в настоящий момент предоставляет не более 9% общественных объединений, попавших в выборку исследования. Кроме того, существует необходимость внесения изменений в нормативную базу для ее большей адаптации к сложившимся условиям работы. Эти направления должны регулироваться субъектом управления гражданской активностью и в ближайшее время будут одними из постоянных в повестке дня.

В России начат процесс разгосударствления социальной сферы, а некоммерческие организации могут войти в реестр НКО-поставщиков социальных услуг населению. Информированность региональных общественников об указанных изменениях на сегодняшний день очень высока. Знают о возможности вхождения ряда НКО в реестр поставщиков социальных услуг населению 81,4 % экспертов, ничего не знают об этом 17 %.

О готовности участия в системе предоставления социальных услуг сегодня говорят 45% экспертов – представителей некоммерческих организаций. При этом из них лишь у 10% в планах точно есть пункт вхождения НКО в реестр поставщиков социальных услуг, у остальных (35%) это намерение под вопросом.

По мнению экспертов-представителей НКО, на сегодняшний день большинство некоммерческих организаций области имеет опыт предоставления социальных услуг. При этом, согласно предоставленным данным, перечень отраслей социальной сферы, где общественные объединения Ярославской области выступают в качестве поставщиков социальных услуг и помощи, достаточно широк. Возможно, по этой причине большинство экспертов выступает за привлечение некоммерческих организаций к оказанию услуг, производимых во всех отраслях социальной сферы. Наибольшее единодушие представители НКО проявили по направлениям «медицинские услуги во всех формах социального обслуживания» (за передачу данного вида услуг выступили 88 % участников исследования), «психологические услуги» (79 %) и «услуги по улучшению навыков поведения в быту и общественных местах для инвалидов» (73,5 %). Менее консолидированным мнение экспертов оказалось по услуге «неотложные социальные услуги нуждающимся» (61 %).

В целом готовность оказывать социальные услуги у некоммерческих организаций Ярославской области имеется. Она подтверждается и наличием планов на предоставле-

ние этих услуг населению, и тем, что многие общественные объединения оказывают социальные услуги уже сегодня.

Две трети представителей НКО в ходе исследования говорили о готовности расширения ассортимента оказываемых ими услуг и применения новых форм работы. Стремление общественников применять новые формы работы, как показал опрос, часто заканчивается намерениями расширить возможности использования сети Интернет. Расширять ассортимент общественники сегодня готовы по трем направлениям: информационно-консультационные услуги, организация досуга и обучение.

Вместе с тем довольно большая группа участников исследования говорила о неготовности их некоммерческой организации (общественного объединения) осваивать новые виды услуг и новые технологии ведения работы (34,7 %). Сравнительный анализ данных за два последних года демонстрирует увеличение доли таковых на 6 %. Это тенденция может быть следствием недостаточности ресурсов (материальных средств).

Представители региональных и местных органов власти неоднозначно оценивают роль и возможности некоммерческих организаций в сфере предоставления социальных услуг населению. Так, в 2015 году две трети экспертов (64,2 %) скептически или вовсе с отрицанием отнеслись к суждению о том, что некоммерческие организации могут оказывать социальные услуги населению существенно лучше, чем государственные, муниципальные или бизнес-структуры. Это на 11% больше, чем в 2012 году. Причем критическое отношение к данному высказыванию характерно как для чиновников, доверяющих некоммерческим организациям, так и для тех, кто не доверяет им. Еще 11,9 % затруднились ответить на соответствующий вопрос.

Согласно данным, только 22,4 % чиновников полагают, что некоммерческие организации способны оказывать социальные услуги населению существенно лучше, чем государственные, муниципальные или бизнес-структуры. Отметим, что с 2012 года их доля сократилась на 5,6 %.

В реестр социальных услуг, которые все же можно делегировать некоммерческим организациям, сотрудники региональных и местных органов власти внесли:

- услуги по улучшению навыков поведения в быту и общественных местах для инвалидов (54,5% поддержали возможность их делегирования некоммерческому сектору);
- бытовые услуги (50,0 %);
- неотложные социальные услуги нуждающимся (бесплатное питание, обеспечение одеждой, обувью, обеспечение временным жильем и т. д.) (42,4 %);
- педагогические услуги (организация досуга, обучение навыкам ухода за нуждающимися) (40,9 %);
- юридические услуги (юридические услуги, защита прав, помощь в оформлении документов) (37,9 %).

По данным группам социальных услуг мнение представителей власти оказалась наиболее консолидированным.

Экспертный опрос позволил выявить один любопытный факт: многие сотрудники органов власти, одобряющие передачу ряда социальных услуг НКО, не смогли назвать конкретные общественные объединения, которым по силам принять участие в системе предоставления государственных / муниципальных услуг. Так, 26,8 % не сумели ответить на соответствующий вопрос, еще 22,4 % говорили об отсутствии таковых в Ярославской области. Остальные называли одну, реже две-три общественные организации.

В перечень отраслей социальной сферы, которые заведомо нецелесообразно передавать в компетенцию некоммерческих организаций, чиновниками были включены медицинские услуги, обладающие наибольшей социальной значимостью для населения. О недопустимости процесса разгосударствления даже части государственных / муниципальных услуг в ходе экспертного интервью говорили 15,2 % чиновников.

В целом органы власти предпринимают ряд действий, которые в будущем создадут более комфортные условия для передачи социальных услуг населению в НКО.

Однако на данный момент в обеспечении доступа НКО к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, существует достаточно много проблем и нерешенных вопросов. К ним относятся:

- квалификация сотрудников НКО;

- недостаточная материально-техническая оснащённость НКО;
- отсутствие необходимой нормативно-правой базы;
- отсутствие механизма обеспечения населения социальными услугами в случае неспособности НКО выполнить ранее взятые на себя обязательства по обслуживанию населения;
- отсутствие механизма компенсации НКО затрат на оказание населению социальных услуг, а также процедуры экономически обоснованного ценообразования;
- сложности «дробления» комплексных социальных услуг (которое может снизить качество оказания услуги и повысить стоимость ее оказания, но без которого практически невозможно обеспечить вовлечение НКО в процесс оказания социальных услуг населению).

Механизмы решения данных проблем должны быть предусмотрены в комплексе мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, в 2016–2020 гг. как на федеральном, так и на региональном уровне.

Ссылки / Reference

- [1] Козленко О. Б. Управление качеством предоставления социальных услуг в государственных и некоммерческих организациях // Проблемы стандартизации в здравоохранении. 2008. № 2. С. 19-22.
- [2] Послание Президента Российской Федерации от 03.12.2015 г.
URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40542> (дата обращения: 10.01.2017).
- [3] Елкина М. НКО возьмут на себя 20% госфункций в сфере соцобслуживания.
URL: <http://izvestia.ru/news/591742#ixzz4YHvtGxWx> (дата обращения: 10.01.2017).
- [4] Шейкин Ю. В. Формирование негосударственного сектора социальных услуг населению, особенности и основные направления развития // Ученые записки. 2010. № 9. С. 56-60.
- [5] «Путин предложил запустить программу грантов для НКО в малых городах и селах».
URL: <http://vz.ru/news/2015/12/3/781679.html> (дата обращения: 10.01.2017).