

# РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОСТАВЩИКОВ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

**Заболотная Г.М., Ларионов А.В.<sup>1</sup>**

## Аннотация

В статье представлена оценка ситуации развития негосударственного сектора социальных услуг, в основе которой анализ региональных реестров поставщиков услуг, отчетов и иных материалов федеральных министерств и органов государственной власти трех российских регионов-лидеров процесса диверсификации сферы социального обслуживания (Республика Башкортостан, Пермский край, Ханты-Мансийский автономный округ-Югра). Авторы исходили из того, что в регионах возможны разные модели институционализации новых поставщиков услуг, что коррелирует с их ресурсным потенциалом, а также реализуемыми региональными элитами управленческими подходами. Выделены следующие модели: институциональное замещение – преобразование государственных и муниципальных учреждений в негосударственные организации (преобладает в Башкирии); институциональная включенность в социальное обслуживание существующих субъектов малого предпринимательства (преобладает в Пермском крае); первичная институционализация – появление новых акторов на рынке социальных услуг, изначально ориентирующихся на деятельность в этой сфере (преобладает в Югре). Сделан вывод, что модель институционального замещения способствует развитию конкуренции на рынке социальных услуг и соответствует принципам общественно-государственного управления в наименьшей степени.

**Ключевые слова:** НКО, некоммерческие организации; некоммерческий сектор; социальное партнерство; социальное предпринимательство; социальные услуги; участие.

<sup>1</sup> Заболотная Галина Михайловна – доктор социологических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Тюменского государственного университета. Адрес: Тюменский государственный университет. 625003, Тюмень, ул. Володарского, д. 6. E-mail: zab-galina@yandex.ru  
Ларионов Андрей Валентинович – кандидат юридический наук, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Тюменского государственного университета. Адрес: Тюменский государственный университет. 625003, Тюмень, ул. Володарского, д. 6. E-mail: larionov\_a\_v@mail.ru

## Введение

В 2010-х гг. мы наблюдаем новый этап реформ практически во всех социальных сферах (здравоохранение, образование, социальная защита и социальное обслуживание населения) и непосредственно в государственном управлении (государственные и муниципальные услуги, контрактная система в сфере закупок и др.). Как следует из содержания нормативных правовых актов, санкционирующих эти реформы, их главными задачами являются: формирование развитого, технологически состоятельного и конкурентоспособного негосударственного сектора в отраслях социальной сферы, способного сократить издержки бюджетной системы и «поделиться» своими ресурсами; обеспечение доступности услуг; расширение инструментов общественного контроля (общественная аккредитация образовательных программ, независимая оценка эффективности организаций социального обслуживания и качества их услуг и т.д.).

Подобная трансформация непосредственно затрагивает и такую важную, связанную с повседневной жизнью многих россиян, сферу, как социальное обслуживание. Общий тренд развития последней определен Федеральным законом N 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

Среди принципиальных новаций, определенных этим Законом, допуск негосударственных поставщиков (некоммерческих и коммерческих организаций, индивидуальных предпринимателей) к оказанию социальных услуг населению.

В отличие от субъектов малого и среднего предпринимательства, привлекаемых к решению социальных вопросов, которые лишь ожидают (в настоящий момент) появления федерального закона, закрепляющего правовой статус социального предпринимательства, деятельность НКО в настоящий период опирается на развитую нормативную правовую основу, и она продолжает активно изменяться<sup>2</sup>.

Одновременно, федеральный центр повышает ответственность региональных органов власти за практическую реализацию партнерства с негосударственным сектором, ставя задачу достижения в 2018 г. увеличения до десяти процентов доли учреждений социального обслуживания, основанных на негосударственной форме собственности, среди всех учреждений<sup>3</sup>. Утвержденный в 2015 г. Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации<sup>4</sup> ввел этот показатель в оценку развития рынка услуг социального обслуживания. В качестве составной части Стандарта данный показатель включен в систему оценки эффективности деятельности высших должностных лиц регионов по созданию благоприятных условий ве-

<sup>2</sup> В частности, этот процесс был стимулирован внесением изменений в Федеральный закон N7-ФЗ от 12.01.1996 г. «О некоммерческих организациях», закрепивших правовой статус некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг.

<sup>3</sup> План мероприятий («дорожная карта») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере»: распоряжение Правительства РФ от 8 июня 2016 г. N 1144-р.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 5 сентября 2015 г. N 1738-р.

дения предпринимательской деятельности<sup>5</sup>. То, как в регионах внедряются механизмы поддержки социально ориентированных НКО и обеспечивается их поэтапный доступ к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, является предметом мониторинга со стороны федерального центра.

Ориентация на преобразование сферы социального обслуживания отражает желание государства привлечь сюда негосударственных поставщиков социальных услуг, разделить с ними ответственность и перенести акцент с функции непосредственного оказания услуг на их гарантирование. Новые принципы и инструменты, внедряемые в эту сферу,озвучны теории государственного управления Good Governance (GG) – теории Общественно-государственного управления, предполагающей непосредственное взаимодействие государства и гражданского общества в принятии решений и при предоставлении публичных услуг (Барабашев, 2016, с. 178). Она, как и появившаяся ранее теория New Public Management (NPM) – Новое государственное управление – стала ответом на нарастание управленческих проблем и неспособность государства оперативно отвечать на современные вызовы, в том числе и потребности инновационного развития (см., например: Osborne, 2006, 2010; De Vries & Nemec, 2013; Барабашев, 2016; Облонский, 2014). Представляя собой теоретические конструкции, данные подходы имеют практическую ориентацию, указывая, в частности, на то, как могут быть организованы социальные сервисы: с использованием рыночных инструментов, в том числе оптимизируя затраты, внедряя мониторинги качества услуг (NPM); базируясь на сетевом взаимодействии государственных (муниципальных) органов управления и социальных служб с организациями третьего сектора (GG)<sup>6</sup>.

Реализация управленческой парадигмы GG в сфере производства общественных благ базируется на принципах социального партнерства государственных структур с организациями третьего сектора. Одним из основоположников разработки проблематики партнерских отношений государства с НКО, как и концепции «непрямого государственного управления» (New Governance), является Лестер М. Саламон (Salamon, 1995; Salamon, 2002; Salamon & Toepler, 2015). Он и его коллеги показали, что потребность в сотрудничестве вытекает из взаимозависимости двух секторов как поставщиков услуг (каждый из них имеет свои слабые и сильные стороны) и является способом преодоления ограниченности друг друга. При этом партнерство предполагает механизмы государственной поддержки в «зонах слабости» некоммерческого сектора, что дает возможность последнему оказывать услуги необходимого качества и объема (Anheier, 2005).

Другие исследовательские подходы – «со-производство» и «со-творчество» (Ostrom, 1996; Osborne, Radnor & Strokosch, 2016; Pestoff & Brandsen,

<sup>5</sup> Перечень показателей эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 10 февраля 2015 г. N 190, включает показатель «количество реализованных составляющих стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации».

<sup>6</sup> О содержательных аспектах указанных теорий государственного управления см.: Барабашев А.Г. (2016).

2009; Pestoff, 2012; Pestoff, Brandsen & Verschuere, 2012; Merickova, Svidronova & Nemec, 2016) также ставят акцент на вовлеченности граждан (в индивидуальной форме либо посредством неформальных групп или НКО) в деятельность, направленную на достижение социальных результатов. Смысл идеи «ко-производства» в том, что потребители какого-либо блага участвуют в его производстве либо непосредственно либо обеспечивают этот процесс ресурсами (Суслова, 2016, с.146). Во втором случае участие граждан рассматривается в контексте инициирования и принятия управлеченческих решений, а также разработки и внедрения социальных инноваций в процесс производства общественных услуг.

Указанными подходами проблематика взаимодействия государства и некоммерческих организаций в социальной сфере не ограничивается. При этом, как было показано в обзоре современных западных подходов И. Краснопольской, большинство исследователей исходят из того, что завершилась «эпоха», когда существовало четкое разделение деятельности организаций по секторам. «Сегодня, особенно в социальной сфере, реализация большинства социальных задач зависит от совместной деятельности коммерческих, некоммерческих и государственных организаций» (Краснопольская, 2015, с. 13).

В последние годы вопрос о партнерстве государства с третьим сектором был дополнен проблематикой социального предпринимательства. Хотя вопросы о том, что понимать под последним, о его природе и организационных формах остаются дискуссионными, есть общее представление, что этот феномен надо рассматривать через сочетание социальных целей с экономической эффективностью и предпринимательскими навыками (Simmons, 2008; Teasdale, 2012; Defourny, Hulgard & Pestoff, 2014). Подобное сочетание порождает «синергию», которая «работает» на межсекторное партнерство в социальной сфере (Simmons, 2008).

Российский опыт участия некоммерческих организаций в решении социальных проблем также исследуется через призму межсекторного партнерства (см., например: Якимец, 2004; Факторы развития гражданского общества..., 2008; Технологии общественного участия..., 2013; Salamon, Benevolenski & Jakobson, 2015). Необходимость участия НКО в оказании услуг наряду с государственными и муниципальными учреждениями объясняется с прагматических позиций, например как возможность уменьшения избыточной нагрузки на бюджет за счет привлечения индивидуальных и корпоративных пожертвований (Милославская, Шумбурова, Иванова, 2014, с. 29), так и в целом социальной результативностью деятельности некоммерческих организаций (Мерсиянова, Якобсон, 2011). Признается, что НКО демонстрируют более оперативный и инновационный ответы на социальные проблемы, дают возможность «тестирования инновационных социальных услуг» с последующим распространением в государственных учреждениях (Краснопольская, Мерсиянова, 2015, с. 34).

При рассмотрении практических аспектов реализации межсекторного партнерства в социальной сфере на первый план выходит оценка ресурсного потенциала НКО, определяющего перспективы их участия в социальных

сервисах, и существующие проблемы (см. например: Краснопольская, Мерсиянова, 2015; Krasnopolskaya, Skokova & Pape, 2015; Мерсиянова, Беневоленский, 2016, 2017; Рудник, Куштанина, Романова, 2017).

Рассмотренные выше подходы не только ставят вопрос о необходимости привлечения негосударственных организаций к оказанию услуг в социальной сфере, но и дают ответы на то, как могут быть организованы социальные сервисы с участием последних.

Время, прошедшее с начала реализации Федерального закона N 442-ФЗ, позволяет оценить первые результаты практического воплощения в российских регионах принципа полисубъектности при оказании социальных услуг. Целью данной статьи является анализ региональных практик включения негосударственных поставщиков в сферу социального обслуживания. Авторская гипотеза состоит в том, что *в субъектах РФ возможны разные модели институционализации новых поставщиков социальных услуг, что коррелирует с их ресурсным потенциалом, а также реализуемыми региональными элитами управленческими подходами*.

Для исследования были выбраны три субъекта РФ (Республика Башкортостан, Пермский край, Ханты-Мансийский автономный округ-Югра), которые, по оценкам Министерства экономического развития РФ и Министерства труда и социальной защиты РФ, на начало 2017 г. входили в число лидеров процесса диверсификации сферы социального обслуживания. На первом этапе исследования был осуществлен анализ региональных реестров поставщиков социальных услуг. Принимая во внимание тот факт, что представленность негосударственных акторов в реестре не означает, что они непосредственно оказывают услуги гражданам в рамках индивидуальных программ, на следующем этапе исследования была проанализирована информация, содержащаяся на сайтах отдельных поставщиков услуг; размещенные на сайтах органов государственной власти субъектов РФ и федеральных министерств отчеты и иные материалы, отражающие реализацию в регионах Федерального закона N 442-ФЗ, а также «дорожных карт» по поддержке доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере.

## Модель институционального замещения (на примере Республики Башкортостан)

Определяя свой подход к диверсификации сферы оказания социальных услуг, органы власти Республики учитывали ряд факторов: потенциал уже существующих сервисных НКО с точки зрения имеющихся компетенций для профессиональной работы в сфере социального обслуживания; их готовность работать в условиях возросшего государственного контроля; ситуация, сложившаяся на рынке услуг. Итогом стало оформление особой «башкирской модели» перехода к полисубъектности в сфере социального обслуживания, суть которой заключается в преобразовании государственных бюджетных учреждений социального обслуживания в организации некоммерческого сектора (АНО) и создания при них обществ с ограниченной

ответственностью, ориентированных на оказание платных социальных услуг. Подобной трансформации предшествовал региональный эксперимент по созданию некоммерческих организаций на базе отделений надомного обслуживания двух государственных бюджетных учреждений и по отработке механизмов финансирования новых поставщиков социальных услуг, проведенный в 2014–2015 гг. С середины 2015 г. этот опыт был распространен на весь сегмент надомного обслуживания республики.

К концу 2015 г. количество государственных учреждений социального обслуживания сократилось в два раза (с 90 до 45) при многократном увеличении количества НКО в реестре поставщиков социальных услуг (с 2 до 59 организаций). В реестр также было включено 59 обществ с ограниченной ответственностью<sup>7</sup>. В негосударственный сектор были переданы все услуги по надомному обслуживанию граждан пожилого возраста. На начало 2017 г. в республиканском реестре поставщиков социальных услуг состояло 162 поставщика: 39 государственных учреждений социального обслуживания, из которых только шесть представляют автономные учреждения, и 123 негосударственные организации (60 автономных некоммерческих организаций, две религиозные организации и 61 общество с ограниченной ответственностью)<sup>8</sup>. Таким образом, доля негосударственных организаций среди поставщиков услуг социального обслуживания составила 75,9% от их общего количества.

Башкирский опыт формирования негосударственного сектора в сфере социального обслуживания можно назвать моделью *институционального замещения (производной моделью)*. Исследователи, занимающиеся проблемами некоммерческого сектора России, фиксируют тот факт, что наряду с НКО, созданными по инициативе граждан, неравнодушных к социальным проблемам, распространены организации, учрежденные «сверху» и имеющие тесные связи с органами власти. В рассматриваемом нами примере новые некоммерческие организации республики в форме АНО, при всей близости к последним, все же имеют несколько иную природу. АНО, как и созданные при них субъекты малого предпринимательства, с одной стороны, «унаследовали» отношения с соответствующими исполнительными органами власти и, соответственно, могут получать дополнительные эффекты от сохранения ситуации, которую, используя термин У. Папе, можно определить как «специфическую институциональную включенность» (Папе, 2010, с. 222), с другой – они формировались целенаправленно для замены государственных учреждений. Другими словами, было осуществлено «институциональное замещение» одних поставщиков социальных услуг другими.

<sup>7</sup> Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. Информация об опыте работы субъектов Российской Федерации по оказанию социальных услуг населению с использованием негосударственных организаций. – URL: [rosmintrud.ru/docs/mintrud/protection/296/optyt\\_raboty...](http://rosmintrud.ru/docs/mintrud/protection/296/optyt_raboty...) (дата обращения: 14.02.2017).

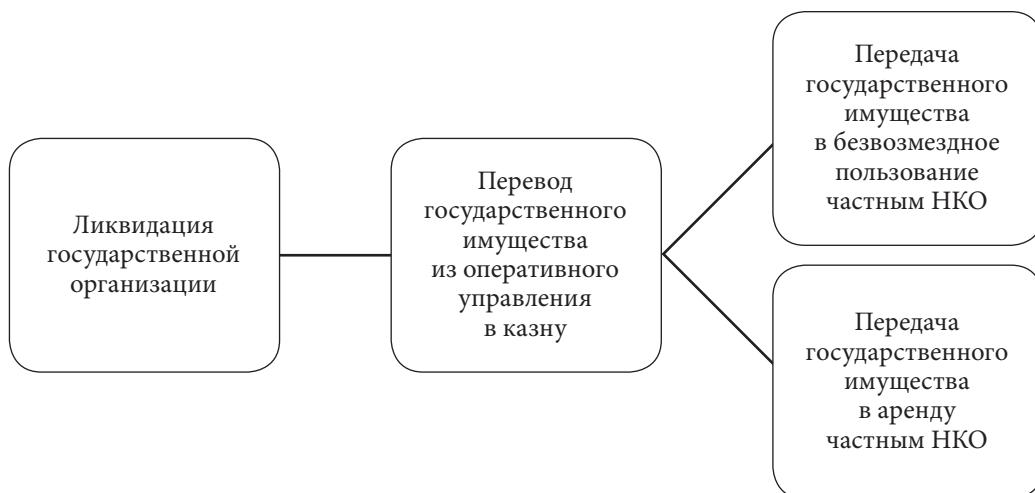
<sup>8</sup> Министерство труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан. Реестр поставщиков социальных услуг. – URL: [http://mintrudrb.ru/social/register\\_of\\_suppliers/](http://mintrudrb.ru/social/register_of_suppliers/) (дата обращения: 13.03.2017).

Данная модель имеет свои плюсы и минусы. К ее положительным характеристикам можно отнести:

- наличие у созданных НКО имущественных комплексов ликвидированных государственных организаций (имущество в силу норм Федерального закона N 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции» передается в безвозмездное пользование или по договору аренды без проведения торгов, см. рисунок);
- штатная численность созданных НКО формируется, как правило, из контингента работников ликвидированных государственных организаций, включая их руководителей (нивелируется проблема подбора квалифицированных кадров с опытом работы);
- региональный орган управления в сфере социального обслуживания «уверен» в надежности новых организаций (в лице трудовых коллективов бывших организаций госсектора) при предоставлении государственных субсидий на оказание социальных услуг гражданам. Предоставление имущества в пользование НКО сохраняет за региональной властью контрольные полномочия за его целевым использованием надлежащим содержанием и в целом за деятельностью НКО.

Рисунок

### Порядок передачи имущественного комплекса из региональной казны в пользование частных некоммерческих организаций



Подобный подход к трансформации сферы социального обслуживания, позволяющий достичь поставленные федеральным центром цифры, не затрачивая временные и другие ресурсы на поиск и работу по развитию потенциала уже существующих гражданских сервисных НКО, скорее всего, будет полностью или частично воспроизведиться и в других регионах. В то же время остается открытым вопрос о формировании реальной конкурентной среды в сфере социального обслуживания. Например, во многих районах республики «новые» НКО остаются единственным поставщиком

социальных услуг. Отметим также, что, в отличии от мнения федеральных и региональных чиновников, подобная практика вызывает критику со стороны активистов некоммерческого сектора<sup>9</sup>.

По сути, модель институционального замещения, базирующаяся на сохранении взаимодействия органов управления со «своими» организациями, представляет собой некую имитацию участия негосударственных организаций в социальном обслуживании. Таким образом, идеи экспертов о «непрямом государственном управлении» и партнерстве государственного и третьего секторов (S. Salamon), об участии НКО вместе с государственными службами в сопроизводстве публичных услуг (E. Ostrom, S. Osborne, Z. Radnor, K. Strokosch, V. Pestoff), об общественно-государственном управлении как сети взаимосвязей государства и институтов гражданского общества (Барабашев, 2016) не находят в данном примере своего идеального воплощения. Представленная модель более близка к веберовской теории идеального государства, которая рассматривает государственные структуры как наиболее рациональные формы управления.

### Модель институциональной включенности (на примере Пермского края)

Иной подход к разгосударствлению сферы социального обслуживания демонстрирует другой лидер данного процесса – Пермский край, в котором акцент сделан на привлечение в эту сферу коммерческих организаций. Отметим, что полисубъектная система социального обслуживания начала формироваться в регионе с 2007 г., когда к оказанию услуг были привлечены две негосударственных организации. Через два года их было уже 13. Процесс вовлечения действующих негосударственных организаций в социальное обслуживание можно назвать моделью *институциональной включенности*. «Включенность» означает, что организации уже существовали, но под воздействием государственной региональной политики расширили предмет своей деятельности (диверсификация предпринимательской деятельности).

На начало 2017 г. в региональном реестре поставщиков социальных услуг состояло уже 72 поставщика: 36 государственных организаций, 22 коммерческие организации, одно унитарное муниципальное предприятие, два индивидуальных предпринимателя и 11 социально ориентированных НКО<sup>10</sup>. За исключением услуг, оказываемых на дому, которые полностью переданы негосударственным поставщикам, остальные формы оказания услуг характеризуется полисубъектностью. При этом государственные учреждения (казенные и автономные) в основном присутствуют в сфере ока-

<sup>9</sup> См., например: Пост-релиз VII Съезда некоммерческих организаций России. – URL: <http://www.gosgrant.ru/post-reliz> (дата обращения: 28.02.2017); Тихонович Л. Как НКО осваивали рынок социальных услуг в 2016 году // Сайт Агентства социальной информации (28.12.2016). – URL: <https://www.asi.org.ru/article/2016/12/28/kak-nko-osvaivali-rynek-sotsialnyh-uslug-v-2016-godu/> (дата обращения: 11.02.2017).

<sup>10</sup> Министерство социального развития Пермского края. Реестр поставщиков социального обслуживания. – URL: <http://minsoc.permkrai.ru/sotsialnoe-obsluzhivanie/reestr-post/> (дата обращения: 14.02.2017).

зания стационарных услуг (в 2016 г. они обслужили 58,2% нуждающихся в подобных услугах жителей края<sup>11</sup>). Что же касается негосударственного сектора, то он предоставляет каждую вторую социальную услугу в регионе.

Обращает на себя внимание тот факт, что по своей представленности в реестре поставщиков социальных услуг края НКО значительно отстают от коммерческих организаций. При этом сам регион всегда отличался развитостью гражданского сектора и институциональных основ взаимодействия некоммерческих организаций с органами власти. Ситуацию с малочисленностью НКО, привлеченных к оказанию социальных услуг, эксперты объясняют как типичными для многих регионов проблемами (отсутствием эффективных некоммерческих организаций, их ориентацией на кратковременную проектную деятельность и т.д.), так и прагматизмом отдельных из них. Так, адаптируясь к новой ситуации, часть некоммерческих организаций решила воспользоваться преференциями малого бизнеса и возможностью получить дополнительное финансирование в рамках программ поддержки предпринимательства и прошла процедуру перерегистрации.

В регионе внедрены рыночные механизмы финансирования деятельности поставщиков социальных услуг. Например, все нестационарные услуги (реабилитация инвалидов, консультативная помощь, надомное обслуживание, дневное пребывание граждан пожилого возраста) закупаются в соответствии с Федеральным законом N 44-ФЗ от 05.04.2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В целом более половины (56%) расходов бюджета в сфере социального обслуживания осуществляется посредством закупок услуг. Что касается предоставления бюджетных субсидий негосударственным поставщикам, то их доля в общем объеме расходов на социальное обслуживание составляет всего 0,6%<sup>12</sup>. Преобладание механизма государственных закупок услуг на социальное обслуживание населения позволяет говорить о *подрядной* модели привлечения негосударственных поставщиков к оказанию социальных услуг, что обеспечивает экономию бюджетных средств региона. Подрядный механизм напоминает старую «тэтчеровскую» политику внедрения рыночных принципов в социальную сферу<sup>13</sup>, проводимую в рамках теории нового государственного управления (New Public Management).

Регион одним из первых апробировал и другой механизм финансирования предоставления услуг – сертификат (целевая потребительская субсидия на оплату услуг). Новая технология была впервые внедрена в сферу реабилитации инвалидов. Реализующая принцип свободы потребительского

<sup>11</sup> Источник информации: Формирование государственного заказа на социальные услуги: опыт Пермского края: Сборник информационно-аналитических материалов, нормативно-правовых актов. – Пермь: Министерство социального развития Пермского края; Изд-во «Здравствуй», 2016.

<sup>12</sup> Министерство экономического развития Российской Федерации. Реформирование системы социального обслуживания в Пермском крае, 2006–2016. – URL: nko.economy.gov.ru/Files/.../e0bb9dec-e076-4f32-a3f9-ed70978ba357.pptx (дата обращения: 10.02.2017).

<sup>13</sup> Так, например, Тэтчер в сфере медицины инициировала передачу частным организациям на контрактной и конкурентной основе различных вспомогательных служб (стирка белья, уборка, уход за больными).

выбора, она способствовала развитию конкуренции между реабилитационными службами края и увеличению охвата этими услугами нуждающихся. Так, количество реабилитационных мест в стационарах выросло в 17 раз, а охват услугами – в 5 раз<sup>14</sup>.

Реализация модели институциональной включенности с акцентом на бизнес позволила ликвидировать очередьность в стационарном сегменте социальных услуг, способствовала значительной экономии бюджетных средств<sup>15</sup> и оптимизации внутренних ресурсов организаций. Вместе с тем потенциально она несет в себе риски, обусловленные природой коммерческих организаций. Не подкрепленная мотивационным сдвигом в сознании предпринимателей, естественная ориентация на прибыль таит опасность необоснованной оптимизации затрат, экономии на привлечении к представлению услуг квалифицированных кадров и, как следствие, понижения качества услуг<sup>16</sup>. Кроме того, возможны проблемы с конкуренцией внутри негосударственного сектора в силу монопольного положения на рынке социальных услуг крупных коммерческих организаций<sup>17</sup>.

## Модель первичной институционализации (на примере Ханты-Мансийского автономного округа–Югры)

Развитие негосударственного сектора в сфере оказания социальных услуг в Югре, как и в Пермском крае, в первую очередь осуществляется за счет социального предпринимательства. Если в 2015 г. в реестр было включено 16 негосударственных поставщиков социальных услуг, то на начало 2017 г. их уже было 91 (33 коммерческие организации, 40 индивидуальных предпринимателей и 18 социально ориентированных НКО). Государственный сектор представлен 53 организациями (в основном это бюджетные учреждения)<sup>18</sup>. Отметим, что в округе активно заявили о себе прежде всего индивидуальные предприниматели и коммерческие организации, которые изначально регистрировались для осуществления деятельности в сфере социального

<sup>14</sup> Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. Информация об опыте работы субъектов Российской Федерации по оказанию социальных услуг населению с использованием негосударственных организаций. – URL: [rosmintrud.ru/docs/mintrud/protection/296/orpt\\_raboty...](http://rosmintrud.ru/docs/mintrud/protection/296/orpt_raboty...) (дата обращения: 14.02.2017).

<sup>15</sup> Например, передача в негосударственный сектор одних только услуг по надомному обслуживанию позволила сэкономить бюджету края 144 млн. руб. Подробнее см.: Дорохина О. Лакомое бремя. «Огонек» разобрался, кто в будущем будет оказывать соц услуги гражданам. // Огонек. – 2017. – № 5. (06.02.2017). – URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3205839> (дата обращения: 19.03.2017).

<sup>16</sup> См., например: Дорохина О. Лакомое бремя. «Огонек» разобрался, кто в будущем будет оказывать соц услуги гражданам. // Огонек. – 2017. – № 5. (06.02.2017). – URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3205839> (дата обращения: 19.03.2017).

<sup>17</sup> Например, в реестр поставщиков включена управляющая компания, оказывающая надомные услуги по всей территории Края. Компания вошла на рынок социальных услуг еще в 2008 г. и в настоящее время имеет 52 филиала. Штат только социальных работников составляет более 1700 человек. См.: Министерство социального развития Пермского края. Реестр поставщиков социального обслуживания. ООО «УК Новолетие». – URL: <http://novoletie.perm.ru/> (дата обращения: 28.03.2017).

<sup>18</sup> Социальное обслуживание Ханты-Мансийского автономного округа–Югры. Реестр поставщиков социальных услуг. – URL: <http://socslugi-ugra.ru/> (дата обращения: 17.03.2017).

обслуживания. Подобную практику вхождения на рынок оказания социальных услуг можно назвать моделью *первой институционализации*. Формированию данной модели во многом способствовала деятельность как органов власти округа по формированию конкуренции на рынке социально значимых услуг, так и Фонда поддержки предпринимательства Югры, при котором еще в 2013 г. был создан Центр инноваций социальной сферы, ориентированный на продвижение лучших социальных практик и поддержку социального предпринимательства. Автономный округ вошел в первую десятку регионов, создавших подобные центры, а опыт их деятельности был рекомендован для тиражирования в других субъектах РФ.

В 2016 г. в негосударственный сектор было передано семь услуг (социальное обслуживание на дому, услуги службы «Социальное такси»; уход за одинокими тяжелобольными гражданами (услуги сиделки); персональное сопровождение инвалидов; информационная и справочная помощь по правовым, социальным и иным вопросам гражданам с нарушениями слуха; социальная реабилитация и ресоциализация лиц, страдающих наркологическими заболеваниями; стационарное социальное обслуживание (пансионаты «Резиденция для пожилых»), а в 2017 планируется расширить этот список более чем в два раза (см. таблицу).

Таблица

**Виды социальных услуг, передаваемых в 2017 г.  
в негосударственный сектор, и механизмы их финансирования  
в Ханты-Мансийском автономном округе-Югре**

Виды услуг	Механизм финансирования
Срочные социальные услуги	Государственные закупки, компенсация затрат
Услуги по социальной реабилитации лиц без определенного места жительства и лиц, освободившихся из мест лишения свободы (услуги ночного пребывания)	Сертификат
Услуги пострадавшим от насилия	Сертификат
Социально-педагогические услуги «Университет третьего возраста»	Компенсация затрат, субсидии
Полустационарное обслуживание инвалидов молодого возраста с психическими заболеваниями с низким реабилитационным потенциалом	Компенсация затрат
Услуги по присмотру и уходу за гражданами пожилого возраста в дневное время и др.	Компенсация затрат

**Источник:** Государственная программа Ханты-Мансийского автономного округа-Югры «Социальная поддержка жителей Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2016–2020 годы»: Постановление Правительства ХМАО – Югры от 9 октября 2013 г. N 421-п.

Обращает на себя внимание активность предпринимательства в самом ресурсоемком секторе социального обслуживания – стационарном обслуживании. Так, в 2015 г. в регионе был запущен проект «Резиденция

для пожилых». На условиях аренды индивидуальным предпринимателям были переданы помещения под пансионаты для пожилых граждан и инвалидов в трех муниципальных образованиях. Коечный фонд позволяет оказать услуги 51 жителю округа, нуждающемуся в уходе. Социальные предприниматели, в свою очередь, взяли на себя обязательства инвестировать свои средства в ремонт и создание комфортных условий проживания. Наряду с арендой оказался востребованным и другой механизм государственно-частного партнерства – аутсорсинг. На его условиях в негосударственный сектор переданы обслуживание на дому и услуги службы «Социальное такси».

Акцент на предпринимательство отчасти компенсирует недостаточность потенциала сервисных НКО для осуществления системной работы в сфере социального обслуживания.

К этому следует добавить еще несколько обстоятельств, осложняющих институционализацию некоммерческих организаций как поставщиков социальных услуг:

- неравномерная представленность некоммерческого сектора по разным муниципалитетам регионов. Как правило, НКО сосредоточены в региональных столицах и крупных городах при явном их дефиците на других территориях. Округ в этом плане не является исключением;
- хотя миссии НКО отражают широкий спектр востребованных общественно полезных услуг, все же доминирует их ориентация на деятельность в сферах физической культуры и массового спорта, культуры, образования и патриотического воспитания. Именно здесь некоммерческие организации округа заявляют о себе наиболее активно;
- недостаточная гибкость НКО в переориентации на новые механизмы финансирования, а также по отношению к требованиям подотчетности деятельности и необходимости развивать новые компетенции, востребованные при оказании социальных услуг.

Однако ситуация постепенно изменяется: с конца 2016 г. все 53 государственных учреждения социального обслуживания работали с привлечением волонтеров, а реализация мер поддержки СОНКО увеличила их представленность в реестре поставщиков социальных услуг. Последнее обстоятельство указывает, что в регионе также проявляет себя и модель институциональной включенности ранее созданных НКО.

Реализация модели первичной институционализации, подкрепленная имущественной, экономической, консультативной и методической поддержкой всех негосударственных поставщиков услуг, позволяет окружным органам власти планировать передачу этим организациям к 2018 г. услуги с объемом финансирования до 15% средств от общего объема средств бюджета автономного округа, выделяемого на предоставление услуг в сфере социального обслуживания<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Государственная программа Ханты-Мансийского автономного округа-Югры «Социальная поддержка жителей Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2016–2020 годы»: постановление Правительства ХМАО – Югры от 9 октября 2013 г. N 421-п.

\* \* \*

Обобщая региональный опыт диверсификации сферы социального обслуживания, можно выделить три основные модели включения НКО и предпринимательства в деятельность по оказанию социальных услуг: первичная институционализация; институциональная включенность; институциональное замещение. Однако с точки зрения формирования реальной конкуренции на рынке социальных услуг наиболее приемлемыми являются первые две модели.

Все рассмотренные выше региональные примеры формирования полисубъектности в сфере социального обслуживания свидетельствуют, что этот процесс начинается с наименее затратного сегмента – надомного обслуживания. Также наблюдается частичное сокращение участия государственных учреждений в оказании полустационарных и стационарных услуг, при этом интерес к стационарному обслуживанию проявляют коммерческие организации и индивидуальные предприниматели.

Во всех трех регионах (Башкортостан, Пермский край, ЮГра) задействованы практически все механизмы бюджетного финансирования деятельности негосударственных поставщиков социальных услуг: компенсации затрат за оказание услуг, предоставление субсидий, заключение государственных контрактов на конкурентной основе, оплата предоставления услуг социального обслуживания на основе сертификата (целевой потребительской субсидии). При этом доля двух последних механизмов в общем объеме финансирования негосударственных поставщиков имеет выраженную тенденцию к росту, что более характерно для моделей первичной институционализации и институционального включения.

Общим во всех трех региональных примерах развития негосударственного сектора в сфере социального обслуживания является то, что ведущим субъектом этого процесса являются отнюдь не НКО, созданные по инициативе граждан, а некоммерческие организации, созданные «сверху» (Башкирия), и субъекты малого предпринимательства. Отметим также, что невелико количество некоммерческих организаций и в реестрах поставщиков социальных услуг большинства российских регионов. Например, на конец 2016 г. в двух регионах (Республика Хакасия и Забайкальский край) такие вообще отсутствовали, а еще в нескольких в реестре были включены одна две некоммерческие организации<sup>20</sup>.

Складывается противоречивая ситуация: несмотря на расширение государственной поддержки НКО, а также заявленной активистами некоммерческого сектора готовности оказывать социальные услуги населению, пока трудно говорить о приближении к достижению ожидаемого

<sup>20</sup> Источники: Тихонович Л. Как НКО осваивали рынок социальных услуг в 2016 году // Сайт Агентства социальной информации (28.12.2016). – URL: <https://www.asi.org.ru/article/2016/12/28/kak-nko-osvaivali-rynek-sotsialnyh-uslug-v-2016-godu/> (дата обращения: 11.02.2017); Гараненко А. Три реестра для НКО // Сайт Агентства социальной информации (31.01.2017) URL: <https://www.asi.org.ru/article/2017/01/31/tri-reestra-dlya-nko/> (дата обращения: 19.03.2017).

эффекта. И причина этого не только в наличии процедурных барьеров для вхождения на рынок социальных услуг или в целом в «сопротивлении системы» (согласно мнению общественности), но и в слабости ресурсного потенциала НКО в его социально-экономической и кадровой составляющей, а подчас и просто в выжидательной позиции, которую заняли отдельные организации. Последнее, скорее всего, будет подталкивать другие регионы к выбору модели институционального замещения по примеру Республики Башкортостан. Вместе с тем данная модель менее всего способствует формированию конкурентной среды и соответствует принципам теории GG.

За рамками данной статьи остались проблемы включения гражданских НКО, как и субъектов малого предпринимательства, в сферу оказания услуг социального обслуживания. Исследования российского опыта привлечения государством некоммерческих организаций к оказанию социальных услуг на принципах партнерства, как и условий, затрудняющих или облегчающих этот процесс, должны быть продолжены и расширены проблематикой адаптации НКО к формирующейся конкурентной среде в социальном секторе, а также вопросами социального предпринимательства. Существует потребность в комплексном анализе влияния институциональных факторов федерального и регионального характера, определяющих перспективы развития негосударственного сектора социального обслуживания.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 3. – С. 163–194.
2. Громова М.Н., Мерсиянова И.В. Государственная поддержка НКО и проблема оценки ее эффективности // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2016. – № 1. – С. 39–44.
3. Краснопольская И. Взаимодействие государства и НКО при предоставлении услуг в социальной сфере // Информационно-аналитический бюллетень о развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в РФ. – М.: НИУ ВШЭ, Центр развития гражданского общества и некоммерческого сектора, 2015. – № 3. – С. 12–15.

4. Краснопольская И.И., Мерсиянова И.В. Трансформация управления социальной сферой: запрос на социальные инновации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 2. – С. 29–52.
5. Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Негосударственные некоммерческие организации: институциональная среда и эффективность деятельности. – НИУ ВШЭ, 2007.
6. Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б. НКО как поставщики социальных услуг: Верификация слабых сторон // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 2 – С. 83–104.
7. Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б. Преимущества НКО как поставщиков социальных услуг: апробация в российских условиях // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 4. – С. 7–26.
8. Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2. – С. 5–24.
9. Милославская Д., Шумбурова О., Иванова Н. Статус организации общественной пользы в европейском законодательном контексте: не только права, но и обязанности // Информационно-аналитический бюллетень о развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в РФ. – М.: НИУ ВШЭ, Центр развития гражданского общества и некоммерческого сектора, 2014. – № 3. – С. 28–32.
10. Оболонский А.В. Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода: опыт США (эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 145–170.
11. Папе У. Роль неправительственных организаций в противодействии ВИЧ/СПИДУ в России: политические возможности и организационные стратегии // Журнал исследований социальной политики. – 2010. – Т. 2. – № 8. – С. 203–226.
12. Рудник Б.Л., Куштанина Е.В., Романова В.В. Привлечение НКО к оказанию услуг социальной сферы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 4. – С. 105–129.
13. Суслова С.В. Коллективное сопроизводство в российских школах // Вопросы образования. – 2016. – № 4. – С. 144–162.
14. Технологии общественного участия и межсекторного социального партнерства / Под ред. М.Б. Горного. – СПб.: Норма, 2013.
15. Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / Под ред. Л.И. Якобсона. – М.: Вершина, 2008.
16. Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. – М.: УРРС, 2004.
17. Anheier H. Nonprofit Organizations: Theory, Management, Policy. London & New York: Routledge, 2005.
18. De Vries M., Nemec J. Public Sector Reform: an Overview of Recent Literature and Research on NPM and Alternative Paths // The International Journal of Public Sector Management. 2013. Vol. 26. N. 1. P. 4–16.
19. Defourny J., Hulgard L., Pestoff V. (eds.) Social Enterprise and the Third Sector. Changing European Landscapes in a Comparative Perspective. London & New York: Routledge, 2014.

20. Krasnopol'skaya I., Skokova Y., Pape U. Government–Nonprofit Relations in Russia's Regions: An Exploratory Analysis // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Non-profit Organizations*. 2015. Vol. 26. N. 6. P. 2238–2266.
21. Osborne S. The New Public Governance? // *Public Management Review*. 2006. Vol. 8. N. 3. P. 377–387.
22. Osborne S. (ed.) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Government*. London & New York: Routledge, 2010.
23. Osborne S., Radnor Z., Strokosch K. Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A Suitable Case for Treatment? // *Public Management Review*. 2016. Vol. 18. N. 5. P. 639–653.
24. Ostrom E. Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development // *World Development*. 1996. Vol. 24. N. 6. P. 1073–1087.
25. Pestoff V., Brandsen T. Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-Production and Innovation. In: *The New Public Governance – New Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (ed. S. Osborne). London & New York: Routledge, 2009.
26. Pestoff V. Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 2012. Vol. 23. N. 4. P. 1102–1118.
27. Pestoff V., Brandsen T., Verschueren B. *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*. London & New York: Routledge, 2012.
28. Salamon L.M. *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.
29. Salamon L.M. (ed.) *The Tools of Government: A Guide To the New Governance*. New York: Oxford University Press, 2002.
30. Salamon L.M., Benevolenski V.B., Jakobson L.I. Penetrating the Dual Realities of Government– Nonprofit Relations in Russia // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 2015. Vol. 26. N 6. P. 2178–2214.
31. Salamon L.M., Toepler S. Government-Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 2015. Vol. 26. N. 6. P. 2155–2177.
32. Simmons R.A. Harnessing Social Enterprise for Local Public Services: The case of new leisure trusts in the UK // *Public Policy and Administration*. 2008. Vol. 23. N. 3. P. 278–301.
33. Teasdale S. What's in a Name? Making Sense of Social Enterprise Discourses // *Public Policy and Administration*. 2012. Vol. 27. N. 2. P. 99–119.

# REGIONAL PRACTICES OF INSTITUTIONALIZATION OF NON-GOVERNMENTAL SOCIAL WELFARE SERVICES' PROVIDERS

## **Zabolotnaya Galina M.**

Doctor of sociology, Professor of the Department of State and Municipal Administration of the Institute of State and Law, Tyumen State University.  
Address: Tyumen State University, 6 Volodarsky Str., 665003, Tyumen, Russian Federation.  
E-mail: zab-galina@yandex.ru

## **Larionov Andrey V.**

PhD in law, Head of the Department of State and Municipal Administration of the Institute of State and Law, Tyumen State University.  
Address: Tyumen State University, 6 Volodarsky Str., 665003, Tyumen, Russian Federation.  
E-mail: larionov\_a\_v@mail.ru

## **Abstract**

The growth of socio-demographic and material-resource problems puts the state in front of the need to involve non-state organizations in providing the population with social welfare services. New principles and tools used in the social welfare sphere are consonant with the theory of Good Governance. Based on the cases of three Russian regions – leaders in the process of diversifying the social welfare service sector (Bashkortostan, Perm, Ugra) – the article assesses the effectiveness of the development of social welfare services, which is based on the analysis of regional registers of social welfare services providers and other materials of federal ministries and regional authorities.

The authors proceeded from the assumption that different models of institutionalization of new service providers are possible in the regions, which correlates with their resource potential, as well as with management approaches implemented by regional elites.

The following models are distinguished: institutional substitution – transformation of state and municipal institutions into non-governmental organizations (mainly Bashkortostan); Institutional inclusion – Inclusion in social welfare services of existing small business entities (mainly Perm); Primary institutionalization – the emergence of new actors in the market of social welfare services, initially focused on activities in this area (mainly Ugra).

It is concluded that the model of institutional substitution is least intended for developing a competitive market of social welfare services and thus correlates with the principle of Good Governance.

**Keywords:** NGO; nonprofit organizations; nonprofit sector; social entrepreneurship; social welfare services for the population; participation.

**Citation:** Zabolotnaya, G.M. & Larionov, A.V. (2017). Regional'nye praktiki institutsionalizatsii negosudarstvennykh postavshchikov sotsial'nykh uslug [Regional Practices of Institutionalization of Non-Governmental Social Welfare Services' Providers]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 72–91 (in Russian).

## REFERENCES

---

1. Anheier, H. (2005). *Nonprofit organizations: theory, management, policy*. London & New York: Routledge.
2. Barabashev, A.G. (2016). Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i biurokratii [A Crisis of Government Control and its Impact on the Basic Administrative Paradigm of the State and Bureaucracy]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 163–194 (in Russian).
3. De Vries, M. & Nemec, J. (2013). Public Sector Reform: An Overview of Recent Literature and Research on NPM and Alternative Paths. *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 26, no 1, pp. 4–16.
4. Defourny, J., Hulgard, L. & Pestoff V. (eds.) (2014). *Social Enterprise and the Third Sector. Changing European Landscapes in a Comparative Perspective*. London & New York: Routledge.
5. Gornyi, M.B. (ed.) (2013). *Tekhnologii obshchestvennogo uchastiya i mezhsektornogo social'nogo partnerstva* [Technology of Public Participation and Intersectoral Partnership]. St. Petersburg: Norma, 2013.
6. Gromova, M.N. & Mersianova, I.V. (2016). Gosudarstvennaya podderzhka NKO i problema otsenki ee effektivnosti [State Support for NGO and the Issue of Assessing its Effectiveness]. In: *Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom* [Civil Society in Russia and Abroad]. Vol. 1, pp. 163–194.
7. Krasnopolskaya, I. (2015). Vzaimodeistvie gosudarstva i NKO pri predostavlenii uslug v sotsial'noy sfere [Interaction Between the State and NGOs in the Provision of Services in the Social Sphere] *Informatsionno-analiticheskiy byulleten' o razvitiu grazhdanskogo obshchestva i nekommercheskogo sektora v RF* [Informational and Analytical Bulletin on the Development of Civil Society and Non-Profit Sector in RF]. Moscow: HSE, Center for the Development of Civil Society and the Nonprofit Sector, no 3, pp. 12–15.
8. Krasnopolskaya, I.I. & Mersianova, I.V. (2015). Transformatsiya upravleniya sotsial'noy sferyoy: zapros na sotsial'nye innovatsii [Transformation of Social Sphere Management: Request for Social Innovation]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 29–52 (in Russian).
9. Krasnopolskaya, I., Skokova, Y. & Pape, U. (2015). Government–Nonprofit Relations in Russia's Regions: An Exploratory Analysis. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 26. no 6, pp. 2238–2266.
10. Mersianova I.V. & Benevolenski, V.B. (2016). Preimushchestva NKO kak postavshchikov sotsial'nykh uslug: aprobatsiya v rossiyskikh usloviyakh [The Comparative Advantages of NPOs as Social Welfare Services Providers: an Examination in the Russian Context]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 7–26 (in Russian).
11. Mersianova, I.V., Benevolenskij V.B. (2017). NKO kak postavshchiki social'nyh uslug: Verifikaciya slabyh storon [NPOs as Social Services Providers: Organizational Weaknesses Verification]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 83–104 (in Russian).

12. Mersiyanova, I. & Yakobson, L. (2007) *Negosudarstvennye nekommercheskie organizatsii: institutsionalnaya sreda i effektivnost deyatelnosti* [Non-Governmental Organizations: Institutional Environment and Effectiveness]. Moscow: HSE.
13. Mersiyanova, I.V. & Yakobson, L.I. (2011). Sotrudничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем [The Cooperation of the State with other Structures of Civic Society for Solving Social Problems]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 5–24 (in Russian).
14. Miloslavskaya, D., Shumburova, O. & Ivanova, N. (2014). Status organizacii obshchestvennoj pol'zy v evropejskom zakonodatel'nom kontekste: ne tol'ko prava, no i obyazannosti Sta-tus of the organization of public benefit in the European legislative context: not only rights, but also responsibilities. *Informacionno-analiticheskij byulleten' o razvitiu grazhdanskogo ob-shchestva i nekommerseskogo sektora v RF*. [Informational and Analytical Bulletin on the Development of Civil Society and Non-Profit Sector in RF]. Moscow: HSE, Center for the Development of Civil Society and the Nonprofit Sector, no 3, pp. 28–32.
15. Obolonsky, A.V. (2014). Krizis effektivnosti administrativno-byurokraticheskogo gosudarstva i poiski vkhoda: opyt SShA (evolyutsiya teorii i praktiki gosudarstven- nogo upravleniya v poslednie desyatiliya) [The Crisis of Bureaucratic State's Effectiveness and the Search for the Way Out: USA's Experience (The Evolution of Theory and Practice of Public Administra-tion during the Last Decade)]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 145–170 (in Russian).
16. Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, vol. 8, no 3, pp. 377–387.
17. Osborne, S. (ed.) (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Government*. London & New York: Routledge.
18. Osborne, S., Radnor Z. & Strokosch, K. (2016). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A Suitable Case for Treatment? *Public Management Review*, vol. 18, no 5, pp. 639–653.
19. Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, vol. 24. no 6, pp. 1073–1087.
20. Pape, U. (2010). Rol' nepravitel'stvennyh organizacij v protivodejstvii VICH/SPIDU v Ros-sii: politicheskie vozmozhnosti i organizacionnye strategii [Striving for Social Change: Non-Governmental (NGOs) and HIV/AIDS in the Russian Federation]. *Zhurnal issledovaniy sotsial'noy politiki* [The Journal of Social Policy Studies], vol. 2. no 8, pp. 203–226.
21. Pestoff, V. & Brandsen, T. (2009). Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-Production and Innovation. In: *The New Public Governance – New Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (ed. S. Osborne). London & New York: Routledge.
22. Pestoff, V. (2012). Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organiza-tions*, vol. 23, no 4, pp. 1102–1118.
23. Pestoff, V., Brandsen, T., & Verschueren, B. (2012). *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*. London & New York: Routledge.
24. Rudnik, B.L., Kushtanina, E.V. & Romanova,V.V. (2017). Privlechenie NKO k okazaniyu uslug sotsial'noy sfery [Involvement of NPOs in Providing Social Sphere Services] *Public Administration Issues*, no 2, pp. 105–129 (in Russian).
25. Salamon, L.M. (1995). *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
26. Salamon, L.M. (ed.) (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.

27. Salamon, L.M., Benevolenski, V.B. & Jakobson, L.I. (2015). Penetrating the Dual Realities of Government – Nonprofit Relations in Russia. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 26, no 6, pp. 2178–2214.
28. Salamon, L.M. & Toepler, S. (2015). Government-Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 26, no 6, pp. 2155–2177.
29. Simmons, R.A. (2008). Harnessing Social Enterprise for Local Public Services: The case of new leisure trusts in the UK. *Public Policy and Administration*, vol. 23, no 3, pp. 278–301.
30. Suslova, S.V. (2016). Kollektivnoe soproizvodstvo v rossiyskikh shkolakh [Collective Co-Production in Russian Schools]. *Voprosy obrazovaniya* [Educational Studies], no 4, pp. 144–162.
31. Teasdale, S. (2012). What's in a Name? Making Sense of Social Enterprise Discourses. *Public Policy and Administration*, vol. 27, no 2, pp. 99–119.
32. Yakimec, V.N. (2004). *Mezhsektorное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы издаельской группы* [Intersectoral Social Partnership: Fundamentals, Theory, Principles, Mechanisms]. Moscow: URSS, 2004.
33. Yakobson, L.I. (ed.) (2008). *Faktory razvitiya grazhdanskogo obshchestva i mekhanizmy ego vzaimodeistviya s gosudarstvom* [Factors of Civil Society Development and Mechanisms of its Interaction with the State]. Moscow: Vershina.