СТИМУЛЫ И БАРЬЕРЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОСТАВЩИКОВ К ОКАЗАНИЮ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Московская А.А.[1]

Аннотация

Цель работы – объяснить причины низкой вовлеченности негосударственных организаций в России в оказание социальных услуг по заказу государства и наметить пути преодоления барьеров расширения их доли в общем числе провайдеров. Для этого проблемы развития реформы социального обслуживания рассматриваются (1) с позиций сопоставления ожиданий от реформы в России с результатами, которые она дала в развитых странах за 30 лет реформирования «государства благосостояния»; (2) с точки зрения интересов коммерческих и некоммерческих организаций; (3) с точки зрения несоответствия между возникающей неоднородностью провайдеров и сложившимся характером государственного управления.

В работе показано, что основным барьером расширения доли негосударственных организаций в оказании социальных услуг являются неустойчивость и низкая емкость рынка, которые делают приход на рынок государственных контрактов рискованным. Это касается и благотворительного, и конкурентного рынков, которые могли бы служить источником рыночного маневра и надежной альтернативой госконтрактам на случай неудачи в их получении. Делается заключение, что для успеха реформы государство должно быть готово не только финансировать сами контракты, но также способствовать развитию конкуренции и альтернативных рынков, включая квазирыночные механизмы повышения платежеспособного спроса населения. Кроме того, плюрализму поставщиков и условий предоставления услуг должен соответствовать плюрализм государственного регулирования.

Ключевые слова: социальные услуги; государство; аутсорсинг; негосударственные провайдеры; коммерческие организации; некоммерческие организации; квази-рынок; смешанное производство благосостояния; межсекторное регулирование; «государство благосостояния».

[1] *Московская Александра Александровна* – кандидат экономических наук, директор Центра социального предпринимательства и социальных инноваций НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: amoskovskaya@hse.ru

Цели и вызовы реформы

С 1 января 2015 г. в России начался отсчет реформы социального обслуживания в связи со вступлением в действие Федерального закона 442-ФЗ от 28.12.2013 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (далее – Закон; Закон 442-ФЗ)[2]. Фактически ее подготовка началась в начале 2010-х гг. Помимо разработки этого закона составными частями реформы стали: совершенствование закона об НКО[3]; выстраивание системы поддержки социального предпринимательства как приоритетного направления «социально ориентированной» деятельности малого и среднего бизнеса, включая создание в регионах так называемых «Центров инноваций социальной сферы» в качестве инфраструктуры поддержки социального предпринимательства[4]; создание Агентства стратегических инициатив (АСИ) в 2011 г. как стратегического центра отработки моделей предпринимательства в социальной сфере; совместная пятилетняя работа Минэкономразвития РФ и АСИ по разработке дорожной карты «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере»[5]. Это только наиболее заметная часть решений, по которым можно судить о концептуальных контурах реформы.

Каковы цели реформы? Официально и последовательно они не сформулированы, упомянутые выше и связанные с ними документы содержат отдельные идеи, по которым можно судить о целях, но не их формулировки. Исключением служит дорожная карта по поддержке доступа негосударственных организаций к услугам в социальной сфере, цель кото-

---

[2] Настоящая работа посвящена анализу только некоторых аспектов реформы, непосредственно касающихся вовлечения негосударственных организаций в оказание социальных услуг. В работе используется понятие социальных услуг, поскольку она посвящена анализу потенциала негосударственных организаций, которые могли бы стать провайдерами услуг по заказу государства, что требует фокуса на более широком круге организаций, чем те, которые уже занимаются социальным обслуживанием. Сосредоточенный на социальном обслуживании как специфическом виде экономической деятельности, Закон 442-ФЗ также расширяет свое действие на услуги сопровождения, куда входят и другие виды экономической деятельности, включая образование и здравоохранение. В связи с этим в дальнейшем при оценке потенциала рынка социальных услуг приводятся примеры из трех видов экономической деятельности – социального обслуживания, здравоохранения и образования. В более строгом, академическом смысле термин «социальные услуги» предназначен для описания тех услуг, которые представляют не только индивидуальную ценность для индивида, но и значительную ценность для групп, установленных практик и общества в целом (Evers, 2005).

[3] Издание поправок, вводящих понятие социально ориентированных НКО (СО НКО, № 40-ФЗ от 05.04.2010).

[4] Приказы Минэкономразвития 2012–2015 гг. о субсидиях субъектам Федерации на приоритетную поддержку малого и среднего предпринимательства, к которому отнесено социальное предпринимательство; Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2014 N 1605 «О предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства в 2015 году», подтвердившее статус субъектов социального предпринимательства и Центров инноваций социальной сферы.

[5] Дорожная карта была принята 29 ноября 2016 г. Среди ее контрольных показателей – доведение удельного веса негосударственных организаций социального обслуживания до 10% от общего числа таких организаций в 2018 г. http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/socorientnoncomorg/2016291104 (дата обращения: 23.04.2018).

рой выражена прямо и вытекает из названия. В то же время уже принятые решения, отдельные высказывания представителей российской власти наряду с опытом западных стран, чьи аналогичные реформы, начавшись еще в 1980–1990-е гг., уже дали осязаемые результаты, позволяют сформулировать список целей и для российской реформы. Они могут состоять в следующем:

1. Снизить расходы государства за счет оптимизации состава государственных провайдеров и «очистить» государственные расходы от лишних операционных издержек, разделив их с негосударственными поставщиками (Андрущак, 2005; Мерсиянова, Беневоленский, 2016).
2. Повысить организационную эффективность провайдеров за счет повышения конкуренции, контроля издержек и роста профессионализма в управлении организациями (Ефремов, 2013; Лисин, Рудник, 2013). Это особенно касается НКО, для которых, в отличие от бизнеса, планирование, контроль издержек и управление бизнес-процессами не являются обязательными средствами достижения организационных целей. Между тем именно «бизнесоподобное» (business-like) поведение НКО служит повышению организационной эффективности и желательным результатом реформ (Dart 2004).
3. Стимулировать развитие рынка через создание квазирынка в социальной сфере. Легко предположить, что платежеспособный спрос, создаваемый государственными контрактами, может со временем способствовать замещению или дополнению государственных расходов платежеспособным спросом населения за счет расширения линейки продуктов и целевых групп клиентов, хотя такая перспектива и содержит социальные риски (Андрущак, 2005; Заболотная, Ларионов, 2017).
4. «Кастомизировать» социальные услуги за счет привлечения небольших организаций, связанных с местным сообществом, и лучшего приспособления услуг к потребностям клиентов (Суслова, 2014; Мерсиянова, Беневоленский, 2016). С одной стороны, это позволит уйти от унификации и лучше соответствовать дифференцированным потребностям. С другой стороны, здесь скрыт еще один источник снижения издержек – в процессе адаптации к потребностям часть услуг может оказаться ненужной конкретным клиентам. И наконец, возникающее на местном уровне доверие между поставщиком и потребителем при работе лицом к лицу может способствовать более лояльному отношению к дополнению бесплатных услуг платными, если они отвечают дополнительным потребностям.

При определенных условиях данные цели могли бы соответствовать и потребностям государства, и потребностям населения. Однако реформа буксует в части вовлечения негосударственных провайдеров, а значит и в достижении указанных целей.

Во-первых, наблюдается очевидная сегодня незаинтересованность негосударственных поставщиков оказывать социальные услуги населению по заказу государства. Если судить по зарегистрированным на порталах поставщиков негосударственным организациям (а далеко не все зареги-

стрированные оказывают услуги, некоторые регистрируются «про запас»), во второй половине 2015 г. негосударственные поставщики составляли 5,4% от всех зарегистрированных организаций, в 2016 г. эта доля выросла до 8,5% (в этих оценках не участвуют регионы, в которых негосударственных поставщиков нет, иначе процент был бы ниже).

Дальнейшее наращивание доли, скорее всего, имеет мало перспектив без изменения условий функционирования провайдеров. В некоторых субъектах Федерации, таких как Пермский край и Свердловская область, первоначально высокая доля регистрации негосударственных поставщиков в 2016 г. существенно снизилась, т.е. ход событий не оправдал надежд организаций.

Во-вторых, в целом ряде регионов просто нет достаточного числа негосударственных организаций, способных оказывать соответствующие услуги. По итогам 2016 г. в России насчитывалось 20 таких субъектов Федерации, причем встречи автора с представителями социальных учреждений и муниципальных департаментов, отвечающих за социальное обслуживание в различных регионах России, подтверждают это предположение – остается много территорий, где единственными способными провайдерами являются государственные учреждения.

Несмотря на то что в риторике политиков в качестве негосударственных провайдеров чаще упоминаются НКО, в среднем по стране соотношение коммерческих и некоммерческих негосударственных провайдеров балансирует вокруг 50% (в 2015 г. доля НКО составляла 45% от зарегистрированных, в 2016 г. – 52%)[6]. В то же время по регионам эти два типа провайдеров представлены неравномерно. Так, в Ханты-Мансийском АО и Пермском крае среди зарегистрированных негосударственных поставщиков наблюдается более чем двукратный перевес коммерческих организаций над некоммерческими, тогда как в Санкт-Петербурге – противоположная картина. Должна ли политика государства подстраиваться под различный состав провайдеров и как?

В-третьих, и это связано с предыдущим, никто не может заранее сказать, соответствует ли качество услуг негосударственных претендентов возлагаемым на них функциям и общественным ожиданиям. Внешне жесткие условия общественной оценки услуг, заложенные в Закон 442-ФЗ, скрывают непродуманность системы оценки в целом. Общественная оценка отдана на откуп непрофессионалам, непрозрачна и не гарантирует независимости ни от государства, ни от потенциальных лоббистов. Помимо этого не продумана система подготовки и профессионального содействия будущим негосударственным провайдерам, которые только готовятся выступить в новой роли. Есть и другая смежная с качеством проблема – государство заинтересовано в том, чтобы негосударственные организации взяли на себя комплекс услуг, а не их отдельные узкие сег-

[6] В этом абзаце приводятся результаты исследования «Анализ использования критериев адресности при предоставлении мер социальной поддержки на федеральном и региональном уровне» (ТЗ-107, руководитель Л.Н. Овчарова, Программа фундаментальных исследований НИУ ВШЭ, 2016).

менты, иначе формирование стандартизированных пакетов услуг и контроль над ними становятся более трудоемкими и дорогими, чем в государственной системе, которая изначально построена на комплексных услугах[7].

В-четвертых, присвоение негосударственным организациям статуса поставщиков гарантированных государством услуг делает непредсказуемыми условия функционирования государственных социальных учреждений. Очевидно, что с появлением негосударственных конкурентов под вопросом оказывается объем их финансирования, что порождает у них не только растущее недоверие к реформе, но и конфликт интересов с негосударственными поставщиками.

Противоречивость ситуации добавляет то, что на государственные организации социального обслуживания нередко возлагаются функции по обучению и адаптации негосударственных поставщиков, с которыми они призваны «делиться» знаниями и бюджетом. В таких условиях не только выполнение Распоряжения Правительства от 19 июня 2017 г. N 1284-р по наращиванию доли негосударственных организаций в сфере предоставления социальных услуг проблематично, но и соответствие предлагаемых мер цели развития конкуренции в сфере оказания государственных (муниципальных) социальных услуг вызывает вопросы.

В последнее время в России вышел целый ряд работ, посвященных реформе социального обслуживания, связанной с вовлечением негосударственных организаций в оказание услуг по заказу государства, а также возникающим в ходе этого проблемам (в частности: Лисин, Рудник, 2013; Суслова, 2014; Salamon, Benevolenski, Jakobson, 2015; Krasnopolskaya, Skokova, Pape, 2015; Мерсиянова, Беневоленский, 2016; Мерсиянова, Беневоленский, 2017; Заболотная, Ларионов, 2017; Московская, Берендяев, Москвина, 2017). Большая часть этих исследований сосредоточена на некоммерческих организациях и их взаимоотношениях с государством.

Цель настоящей статьи – объяснить причины низкой заинтересованности негосударственных организаций в России в оказании социальных услуг по заказу государства и наметить пути преодоления барьеров расширения их доли в общем числе провайдеров. Для этого проблемы развития реформы рассматриваются, во-первых, с точки зрения интересов организаций коммерческого и некоммерческого спектра, во-вторых, с позиций сопоставления ожиданий от реформы с результатами, которые она дала в развитых странах за 30 лет реформы государства благосостояния, и, в-третьих, с точки зрения поиска баланса между диверсификацией провайдеров и унифицирующим характером государственного управления в России.

---

[7] «Не готово население, не готовы НКО, не готовы власти». – Эксперт-Юг, 10.10.2016. http://www.expertsouth.ru/novosti/-ne-gotovo-naselenie-ne-gotovy-nko-ne-go.html; Тихонович Л. «Как НКО осваивали рынок социальных услуг в 2016 году». – Агентство социальной информации, 28.12.2016. https://www.asi.org.ru/article/2016/12/28/kak-nko-osvaivali-rynok-sotsialnyh-uslug-v-2016-godu/ (дата обращения: 02.08.2018).

Следует ли ожидать снижения государственных расходов?

Как показывает практика западных стран, начавших аналогичные реформы на 20–30 лет раньше России, применение аутсорсинга не ведет автоматически к сокращению бюджетных расходов, а в некоторых случаях не является и целью реформ. Аутсорсинг услуг проходил во многих западных странах под эгидой повышения эффективности государственных расходов и укрепления контроля над их динамикой.

При этом ставился вопрос о пределах, в которых может расти социальный бюджет, не приводя к дестимулированию бизнес-сектора и снижению эффективности экономики в целом (Adams, Perlmutter, 1991). В качестве одного из путей его решения М. Тэтчер и Р. Рейганом был провозглашен отказ от бюрократического управления[8]. Однако после двух сроков правления Тэтчер доля социальных расходов Великобритании в валовом продукте оставалась той же, что и в момент прихода к власти ее кабинета (Le Grand, 1991).

Откуда может прийти экономия? Мнения расходятся. Одни эксперты считают, что она возникает не из присутствия «бизнеса» или появления формы купли-продажи, а из конкуренции за заказ или за клиента (Adams, Perlmutter, 1991; Lewis et al., 2009). Другие предполагают, что именно сочетание бесплатных государственных и платных частных услуг при правильном государственном регулировании ведет к перераспределению ресурсов и экономии государственных расходов (Hua et al., 2016).

Снижение расходов государства не «включается» автоматически. В переходный же период, связанный с установлением новых условий и отношений между государством, реальными и потенциальными провайдерами и клиентами социальных услуг, нужно быть готовыми, скорее, к росту затрат, связанных с расходами на адаптацию и обучение участников, а также с повышением трансакционных издержек. Предостережения на этот счет уже появились и в российской литературе (Корытцев, 2006; Суслова, 2014). Опыт стран, проводивших такие реформы раньше нас, показывает, что, если государство сохраняет ответственность за финансирование контрактов, выполняемых негосударственными организациями, государственные расходы могут не снизиться (Lewis et al., 2009). В подобной ситуации в 1960–1970 гг. расходы, наоборот, повысились (Smith & Stone, 1988). Гарантированного снижения государственных расходов можно ожидать только в случае, если государство уходит от финансирования системы или из ее отдельных сегментов целиком и возлагает на негосударственный сектор и клиентов не только предоставление услуг, но и их финансирование.

Стоит признать, что с момента первых опытов по передаче государственных услуг негосударственным провайдерам прошло достаточно времени,

[8] Некоторые критики итогов реформы «государства благосостояния» на вопрос о том, удалось ли в ходе этих и последующих реформ свести на нет бюрократизацию управления, отвечают отрицательно (Lewis et al., 2009). В настоящей статье данный вопрос мы оставляем в стороне ввиду его специального характера.

и уже многие страны, не только развитые, но и развивающиеся, перешли к системе аутсорсинга (Alonso et al., 2017). В результате современные исследования требуют учета разнообразия институциональных и политических условий для того, чтобы оценить факторы, способствующие или сдерживающие экономию государственных средств при переходе к аутсорсингу социальных услуг (Elinder et al., 2013; Peterson & Houlberg, 2015). Кроме того, немаловажен вопрос: о каком бюджете идет речь, когда обсуждается сокращение расходов, – федеральном или муниципальном?

Несмотря на то что усилия Европейской комиссии и ОЭСР способствовали конвергенции политики аутсорсинга социальных услуг и росту его вклада в ВВП (по странам ОЭСР его доля выросла с 8,5% до 10% ВВП в 2000–2011 гг. – Alonso et al., 2017; Ferré, 2008), анализ по европейским странам по-прежнему не дает ясности, является ли аутсорсинг социальных услуг источником сокращения государственных расходов в целом.

Проверка с использованием панельных данных для 25 европейских стран за период 1990–2011 гг. показала, что передача негосударственным организациям подряда на оказание социальных услуг не позволяет сократить государственные расходы на уровне центрального правительства (Alonso et al., 2017).

Собственно, обоснованию подлежит не факт сокращения прямых расходов бюджета при передаче услуг на аутсорсинг, а то, что возникающая здесь экономия ведет к сокращению совокупных государственных расходов, включая косвенные издержки (Hodge, 2000, p. 110). Недавнее исследование политики аутсорсинга технических и социальных услуг в муниципалитетах Дании показывает, что в целом трансакционные издержки аутсорсинга в социальных услугах выше, чем в услугах технических. Поэтому решению в пользу аутсорсинга социальных услуг способствуют более высокая ресурсная обеспеченность конкретного муниципалитета и возможность экономии от масштаба при наличии подходящих организаций на его территории (Peterson, Houlberg, 2015).

Ограниченный потенциал коммерческого рынка социальных услуг в России

В западной литературе реформа государственных социальных услуг в направлении аутсорсинга, как правило, обсуждается в контексте развития НКО или неприбыльных организаций. Иногда это подразумевает расширение темы НКО за счет социального предпринимательства, поскольку «неприбыльные» организации могут быть как некоммерческими по форме собственности (non-profit), так и существующими не для прибыли (not-for-profit), и тогда форма собственности может быть любой. Что касается прибыльных или коммерческих организаций, то, несмотря на то что им также доступны госконтракты на оказание социальных услуг, предметом дискуссий западных экспертов о реформе социального обслуживания они оказываются реже. Прежде всего потому, что госконтракты не меняют принципиально природы и положения этих организаций, это просто новая опция на

рынке или новая разновидность конкурентной среды, в которой они и так находятся с момента своего существования.

«Непроблематичность» присутствия прибыльных организаций на рынке государственных контрактов предполагает, что частный рынок социальных услуг уже существует в качестве предпосылки параллельно с гарантированными услугами государства. Условия России от этого далеки. Частный рынок социальных услуг у нас только начинает развиваться и имеет скорее «нишевый» характер, будучи предназначен для узкой прослойки наиболее обеспеченных клиентов, которых в большинстве регионов явно недостаточно для его развития.

Информации о состоянии платного рынка социальных услуг в официальной статистике немного, некоторые сведения на этот счет приведены в Таблице 1. Несмотря на то что с 2005 г. платные услуги в пересчете на душу населения в целом выросли в реальном выражении в 2,7 раза, основной прирост пришелся на период до 2010 г. (табл. 1). Эта особенность отличает и динамику прироста реальных душевых доходов. После 2010 г. возврат к прежним темпам прироста реальных доходов в 2012–2013 гг. сменился падением (рис. 1).

Рост доли платных социальных услуг продолжился до 2014 г., после чего ресурсы роста были, по-видимому, исчерпаны. Индексы физического объема платных услуг здравоохранения стали даже падать, что из-за роста цен в стоимостных характеристиках рынка было не заметно. При этом рост доли медицинских платных услуг происходил незначительно вплоть до 2015–2016 гг., тогда как в образовании доля расходов населения на платные услуги за весь исследуемый период 2005–2016 гг. оставалась примерно одной и той же. Это происходило на фоне некоторого роста доли частных образовательных учреждений как среди общеобразовательных школ, так и среди вузов.

Таблица 1

Некоторые индикаторы частного рынка социальных услуг в здравоохранении, социальном обслуживании и образовании в России

Индикатор / **Год**	**2005**	**2010**	**2014**	**2015**	**2016**
Объем платных услуг населению на душу населения, *руб.*	15 829	34 606	51 116	54 990	58 881
Индекс потребительских цен (тарифов) на услуги (декабрь к декабрю предыдущего года), *%*	121,0	108,1	110,5	110,2	104,9
Удельный вес платных медицинских услуг в общем объеме платных услуг, *%*	4,8	5,1	6,4	6,6	6,6
Индексы физического объема платных медицинских услуг населению, *% к предыдущему году, по среднедушевому объему*	107,3	102,2	103,8	99,9	99,9

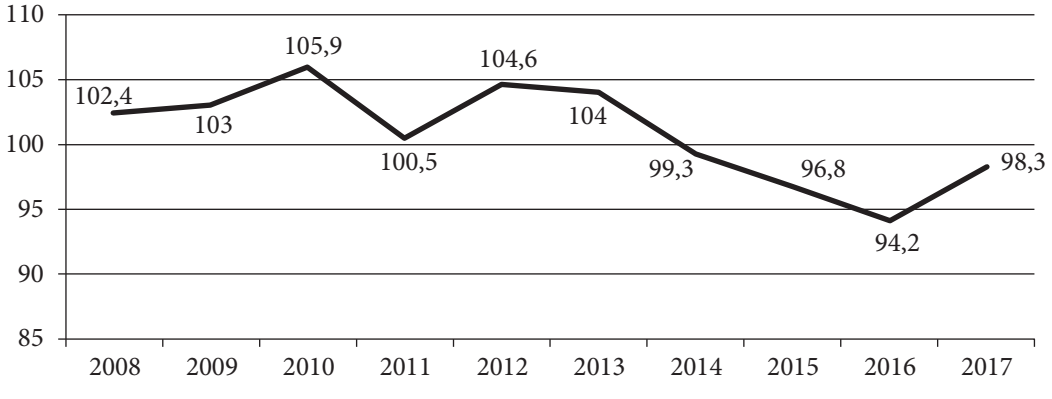
Индикатор / Год	2005	2010	2014	2015	2016
Объем платных социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам, на душу населения, *руб.*	–	–	92	109	130
Удельный вес платных соц. услуг, предоставленных гражданам пожилого возраста и инвалидам, в общем объеме платных услуг, %	–	–	0,2	0,2	0,2
Доля частных больничных организаций в их общем числе, %	0,3	1,8	2,9	3,3	3,8
Доля частных амбул.-поликлинических организаций в их общем числе, %	–	21,1	22,5	20,2	21,8
Удельный вес платных услуг системы образования в общем объеме платных услуг, %	6,7	6,6	6,5	6,7	6,6
Доля частных общеобразовательных учреждений в их общем числе (без вечерних/сменных образовательных организаций)*, %	1,2	1,3	1,7	1,8	–
Доля частных организаций высшего образования в их общем числе*, %	38,7	40,5	42,3	40,8	–
Потребительские расходы домашних хозяйств по целям потребления (%), в том числе на:					
здравоохранение	2,5	3,3	3,6	3,7	3,6
образование	1,7	1,3	1,0	0,9	0,8

* На начало учебного года, по годам соответственно: в 2005/06, 2010/11, 2014/15, 2015/16.

Источник: Платное обслуживание населения в России 2017; Здравоохранение в России 2017; Образование в России 2017; Российский статистический ежегодник 2017.

Рисунок 1

Прирост реальных располагаемых денежных доходов, *в % к предыдущему году*



Источник: 2008–2016 гг.: база данных Росстата (обновл. 26.12.2017). 2017 г.: Газета, 25.01.2018. https://www.gazeta.ru/business/2018/01/25/11625727.shtml (дата обращения: 02.04.2018).

Обращает на себя внимание то, что доля платных услуг образования и здравоохранения имеет примерно одинаковый удельный вес в общем объеме платных услуг населению – каждая по 6,6%. По-видимому, динамика доли частных учреждений в каждом из секторов прямого влияния на эти величины не оказывает. Например, доля частных вузов в исследуемый период возросла с 39 до 43%, доля частных общеобразовательных школ – с 1,2 до 1,8%, доля частных амбулаторно-поликлинических учреждений колебалась и составляла около 21–22%, а доля частных больничных учреждений выросла более чем в 2 раза – с 1,6 до 3,8%. Можно предположить, что на долю платных услуг большее влияние оказывает не столько структурная динамика внутри сектора, сколько средние доходы населения и их распределение, т.е. стабильность положения той части населения, которой доступны платные услуги здравоохранения и образования.

Доля расходов на социальное обслуживание[9] в общем объеме платных услуг известна только по категории «платные социальные услуги, предоставляемые гражданам пожилого возраста и инвалидам». Она ожидаемо мала (0,2%), а рост в стоимостном выражении примерно соответствует росту потребительских цен. Поскольку для уязвимых групп граждан социальное обслуживание в значительной части предоставляется бесплатно и в целом эта группа относится к населению с низким уровнем доходов, данный показатель демонстрирует объем платежеспособного спроса этой категории граждан на дополнительные услуги (табл. 1).

Общий объем платных социальных услуг (включая здравоохранение и образование), даже в пересчете на душу населения, – неточный индикатор того, какое место они занимают в бюджетах домашних хозяйств, так как не учитывают характер распределения среди населения. В общем объеме расходов домохозяйств доля расходов на услуги здравоохранения и образования очень невелика, при том что в них включаются не только расходы на официальные платные услуги учреждений, но и различные сборы, покупка сопутствующих товаров и др.[10]. Вместе расходы домохозяйств на услуги здравоохранения и образования в 2010–2016 гг. колеблются около 4,5%, причем расходы на образование снижаются, а на здравоохранение – растут. В 2016 г. доля расходов на образование составила 0,8%, а на здравоохранение – 3,6% (табл. 1).

Доля расходов домашних хозяйств на социальное обслуживание в представляемых Росстатом данных не выделена. Можно предположить, что некоторое оживление рынка социальных услуг, которое происходит в условиях роста числа детей младшего возраста и острой нехватки детских садов, а также старения населения, способствующего повышению спроса на патронажные услуги и услуги домов престарелых, на структуре расходов широких слоев населения пока отражается слабо. Для примера, эксперты отмечают существенный рост доли средств населения в доходах детских дошкольных

[9] В таблице, как и в данных Росстата, для этого используется термин «социальные услуги» в узком смысле слова, т.е. без здравоохранения и образования.

[10] Структура расходов домохозяйств опирается на регулярные выборочные обследования бюджетов домашних хозяйств Росстата.

учреждений – с 2007 по 2015 г. она выросла с 7,8% до 13,4% (Абанкина и др., 2017, с. 12). В то же время колоссальный разброс цен по регионам, по тем же данным, свидетельствует о том, что рынок еще не сформирован и, скорее всего, мало затрагивает средние слои.

Статистика Росстата отражает картину в целом, но может упускать из виду новые тенденции, поэтому необходимо ее дополнение локальными количественными и качественными исследованиями. Это тем более касается потенциала рынка для аутсорсинга государственных социальных услуг. Организации, способные на нем работать, часто зарегистрированы в видах деятельности, не связанных с социальными услугами, в том числе в качестве основной деятельности, а значит – могут быть просто не видны статистикам и аналитикам. Для того чтобы оценить потенциал негосударственного сектора социальных услуг, сотрудники Центра социального предпринимательства и социальных инноваций НИУ ВШЭ провели в конце 2015 г. пилотное исследование поставщиков социальных услуг в Москве.

На момент исследования в ноябре 2015 г. специализированный реестр поставщиков социальных услуг насчитывал 143 организации, из которых только три были негосударственными (все они – ООО)[11]. Отдельно был создан реестр поставщиков социальных услуг, работающих с детьми, в нем значилось 27 организаций, все они были государственные[12]. Но это неполный список организаций, работающих в социальной сфере и являющихся поставщиками услуг для Правительства Москвы. На сайте Правительства Москвы мы анализировали еще один реестр поставщиков, уже без привязки к социальным услугам, который существовал и до вступления в силу Закона 442-ФЗ. Именно его мы использовали для оценки потенциала рынка. Среди информации, которую мы учитывали, были услуги, которые организации оказывают городу по направлениям, аналогичным или смежным с социальными услугами, данные из ЕГРЮЛ[13] и сайты организаций, раскрывающие детали их деятельности. В итоге мы получили следующие результаты.

Большая часть 1354 организаций, которые по Закону 442-ФЗ так или иначе подходили под категорию потенциальных поставщиков в сфере социального обслуживания[14] («патронажные услуги», «социальная реабилитация (адаптация), трудоустройство», «санитарное содержание» и «оказание социальной помощи»), принадлежали к категории «санитарное содержание». В нее входили клининговые компании, компании по дезинфекции и дератизации, транспортные предприятия, организации по удалению и обработке сточных вод, производству санитарно-технических работ и т.п., причем среди них немало государственных организаций коммунальной сферы. После исключения этой рубрики в нашем списке осталось 17 орга-

[11] Общества с ограниченной ответственностью, коммерческие организации.

[12] Данные на 20.11.2015.

[13] Единый государственный реестр юридических лиц.

[14] Мы выбрали эти услуги, а не, например, организации скорой помощи, здравоохранения или образования, поскольку мы хотели увидеть организации, по характеру деятельности ближе всего подходящие под социальное обслуживание, а не услуги социального сопровождения, как их определяет Закон 442-ФЗ.

низаций. Они и были рассмотрены более детально. При этом выявились следующие особенности.

Подавляющее число организаций имело право оказывать более широкий спектр услуг (как непосредственно в сфере социального обслуживания, так и в области одной или нескольких услуг «социального сопровождения»), чем фактически оказывало. Среди видов деятельности в ЕГРЮЛ у них чаще всего фигурируют медицинские услуги (производство медицинской техники и медицинских изделий, оборот лекарственных средств, включая средства повышенной опасности, деятельность в области «прочих медицинских услуг», оказываемых средним медицинским персоналом в учреждениях медицинского и немедицинского профиля), реже – образование для взрослых, к которому относится обучение в сфере реабилитации инвалидов и членов их семей, а также повышение квалификации специалистов социального обслуживания.

Большая часть услуг, заказанных по государственным контрактам таким организациям, – это услуги, связанные с передачей материальных объектов (лекарств, медицинских изделий и расходных материалов, специальных приспособлений), а также с техническим обустройством мест пребывания инвалидов и маломобильных граждан. Эти услуги важны, и целевым группам социального обслуживания их не хватает. В то же время нельзя не заметить, что профиль многих организаций и их лицензии предполагают оказание услуг, связанных именно с воздействием на людей – в целях их развития, качественного изменения их состояния.

Примерно в половине случаев услуги, которые предоставлялись по контракту с государством, требовали меньшего уровня квалификации работников по сравнению с теми, которые могут оказывать организации (например, патронажные услуги или услуги по уборке оказывали организации, имеющие лицензии на врачебную деятельность, услуги по предоставлению лекарств уязвимым группам – организации, имеющие лицензии на оказание высокотехнологичной медицинской помощи и производство фармацевтических препаратов). Теоретически наличие более квалифицированного персонала может выступать гарантией высокого качества как сложного, так и простого труда. Возможно и то, что для оказания услуг, требующих более высокой квалификации, государственный заказчик предпочитал государственные учреждения негосударственным.

В приведенном списке только две организации имели статус негосударственных некоммерческих организаций, причем обе – с опытом работы до 1990 г. При этом на момент исследования ни одна из обследованных нами 17 организаций, включая две НКО, не была зарегистрирована на портале поставщиков социальных услуг.

Сами организации в ходе регистрации нередко указывают среди дополнительных видов деятельности длинный список услуг, от 19 до 37 видов. В них соседствуют медицинская и образовательная деятельность с оптовой и розничной торговлей, перевозкой грузов, услугами по аренде недвижимости, малярными работами и уборкой помещений. По идее организации могут быть заинтересованы в диверсификации видов деятельности в случае оказания комплексных услуг, но значительный отраслевой разброс скорее указывает на

неустойчивость положения организаций на рынке интеллектуальных услуг, что вынуждает их браться за любую работу и максимально диверсифицировать отраслевой спектр, чтобы подлаживаться под изменения спроса.

Подводя итог анализу потенциала развития коммерческого сектора в развитии социальных услуг на примере данных Росстата и пилотного проекта в Москве, можно предположить, что возможности роста коммерческих услуг, возникшие в 2000-е гг., к моменту реализации Закона ФЗ-442 были в основном исчерпаны. Организаций, способных поддержать инициативу государства по аутсорингу социальных услуг, пока не так много, хотя потенциал шире фактического участия в оказании услуг. Бизнес-организации сталкиваются сегодня с ситуацией, когда низкий платежеспособный спрос населения дополняется низким платежеспособным спросом государства (в виде нехватки косвенных стимулов или низких расценок в госконтрактах (см., например: Саралиева, Петрова, 2018). Последнее не добавляет устойчивости потенциальным бизнес-провайдерам и не предлагает особого режима благоприятствования, который бы компенсировал нестабильность спроса.

Барьеры участия некоммерческих организаций

В западной литературе тема реформ, связанных с аутсорсингом государственных социальных услуг, тесно связана с темой коммерциализации некоммерческих организаций. Причина не только в том, что НКО конкурируют с коммерческими организациями за государственные контракты – в целом ряде сегментов рынка они могут и не контактировать с коммерческими организациями, поскольку те либо не интересуются государственными контрактами, либо ориентированы на другие группы клиентов, либо – на другие продуктовые ниши. Вызовом для НКО служит сама конкуренция, точнее ее условия, которые способствуют усвоению НКО практик взаимодействия с внешней и внутренней средой, свойственных бизнесу. Почему передача государственных услуг на аутсорсинг ведет к коммерциализации НКО? Объяснить это можно рядом обстоятельств.

Аутсорсинг государственных услуг через квазирыночные механизмы, какими бы они ни были, уже задает формат купли-продажи через описание услуги, условия покупки, контроль качества, управление ресурсами, цену и конкуренцию. НКО предлагается выступить стороной предложения, а значит – встроиться в новую для них систему. При этом деятельность реальной организации не сводится к выполнению разовых обязательств купли-продажи, поэтому коммерциализация НКО (создание венчурного предприятия или коммерческого подразделения внутри организации) считается естественным «побочным продуктом» системы аутсорсинга государственных социальных услуг, с какой бы идеологией к ней ни подходили инициаторы реформ (Adams & Perlmutter, 1991; Bode, 2006b; Lewis et al., 2009)[15]. Идеология эффективно-

[15] Мы намеренно уходим здесь от обсуждения, в какой мере такой сдвиг в деятельности НКО превращает их в организации социального предпринимательства и какова разница между социальным предпринимательством и предпринимательской деятельностью НКО. Этому посвящены другие работы автора статьи – см., в частности: Московская и др., 2017.

сти, счета издержек, формирования стандартов качества, удовлетворения потребностей клиентов – это то, что предлагается усвоить НКО, если они хотят получить положительные результаты от участия в новой системе (Dart, 2004; 2010). Но это и есть идеология и инструменты современного рынка. Более того, если в новой системе существуют государственные предприятия социального обслуживания, то вызовы перед ними сходны с вызовами для негосударственных НКО. В то же время давление, которому подвергаются государственные организации как со стороны власти, так и новых прорыночных мер повышения эффективности, могут быть даже выше, чем в среде НКО или бизнеса (Carey, 2008; Frumkin & Galaskiewicz, 2004)[16].

НКО призваны измениться не только непосредственно под воздействием требований госконтракта. Условия, предлагаемые государством, погружают их в новую систему рыночной неопределенности, которая во многом отличается от среды, в которой они существовали до этого. Если они заинтересованы в государственных контрактах, они должны быть готовы не только к оказанию услуг по заказу государства, но и к «провалу», а значит к тому, чем заменят неполученный контракт или чем его дополнят. Они также должны планировать свою деятельность, с тем чтобы учесть и сократить неопределенность. Разумеется, многие НКО, работающие в социальной сфере, и раньше практиковали некоторый объем платных услуг в виде оплаты участия в обучающих мероприятиях, продажи методических пособий или сдачи в аренду помещений. Однако эти продажи не затрагивали основные принципы работы НКО. Погружение в конкуренцию за контракт в условиях неопределенности наряду с требованиями стандартизации услуг требует изменения принципов работы организации.

Исследование итогов реформы в США 1990-х гг. показывает, что успешная адаптация к новым условиям еще вернее ведет к коммерциализации НКО, чем неудачная. При этом обнаруживается, что главным в успешной адаптации к условиям аутсорсинга и финансовой стабильности НКО являются зрелость и размер организации. Последнее рассматривается как ключевая детерминанта (Adams & Perlmutter, 1991) по ряду причин.

Во-первых, поддержание успешного направления возмездных услуг – трудозатратная деятельность, и в мелких организациях это ложится на плечи руководителя, который и без того загружен. Совмещение этих функций в одном лице само по себе представляет трудность, а если руководитель – выходец из благотворительной сферы, то без подготовленных помощников это может значительно понизить вероятность успеха на рынке. Во-вторых, предприятие должно быть способно к долгосрочному и стратегическому планированию, что также редко встречается у небольших организаций. В-третьих, для запуска нового рыночного проекта предприятию необходим доступ к долгосрочным инвестициям, прежде чем оно выйдет на самооку-

[16] Эта тема заслуживает более подробного рассмотрения, которое выходит за рамки данной статьи, тем более что в России государственные провайдеры сохраняют количественное доминирование в условиях изменения институциональной среды и противоречивых сигналов, которые к ним поступают от государства.

паемость. Помимо наличия разветвленной финансовой инфраструктуры для доступа к таким инвестициям требуется значительный социальный капитал, ведь речь идет о рискованных и часто низкомаржинальных направлениях работы. Собственно, такие новые направления услуг потому и могут быть заняты некоммерческими организациями, что они неинтересны бизнесу. В-четвертых, для реализации устойчивого предпринимательского направления НКО нуждается в специальном штате сотрудников и административных ресурсах. Рыночная деятельность – конвейер, за которым требуется постоянный присмотр и корректировка при непредвиденных обстоятельствах. Наконец, в-пятых, организации нужна политическая легитимность, которая обеспечит гарантии от преждевременного закрытия или резкого ужесточения условий работы со стороны регулирующих органов (Adams & Perlmutter, 1991).

Безусловно, конкретные НКО могут не вовлекаться в систему аутсорсинга государственных социальных услуг, как и в оказание социальных услуг в целом, оставаясь в нише защиты интересов или благотворительной помощи уязвимым группам, либо выходить из этой ниши крайне редко. Однако в ситуации открытия широкого поля активности в связи с передачей функций по оказанию гарантированных государством социальных услуг негосударственным провайдерам такая специализация НКО перестает быть мэйнстримом. Тем самым НКО постепенно подвергаются воздействию новой среды, в которой сочетаются разные типы контрактов и партнерств, комбинируются рынок и благотворительность, а межсекторное взаимодействие все чаще означает рыночное взаимодействие (Bode, 2006b). Это погружает НКО в условия постоянного производства нового и уничтожения старого. Дезорганизация внешних связей требует подвижной адаптации, договоренности с разными партнерами, способности переходить от одного способа координации к другому, от квазирынка к сетевой взаимопомощи и обратно. При этом за успешными финансовыми результатами одного года могут следовать провалы другого, что еще больше подстегивает подвижность и необходимость адаптации, а также рискованность новых начинаний (Bode, 2006a, p. 354). При этом механизм, обеспечивающий наиболее быструю адаптацию к росту неопределенности, давно известен – это рынок. Именно в условиях рынка организации начинают искать способы поддержания устойчивости, и за этим часто следуют вызовы уже другого рода – смещение целей от социальной миссии к рыночной эффективности. Так, начав с разового аутсорсинга государственных социальных услуг, некоторые НКО приходят к бизнесу.

На тему эрозии социальной миссии НКО за последние 20–25 лет написано немало работ в западной литературе (например: Weisbrod, 1998; Alexander et al., 1999; Eikenberry & Kluver, 2004; Dart, 2010; Sandberg, 2016), есть они и в России (см., например: Суслова, 2014). По большей части работы на эту тему носят критический и предостерегающий характер. Но превращение НКО в бизнес-организацию необязательно имеет лишь отрицательные последствия, поскольку составляет неотъемлемую часть самоопределения, поиска места в организационном ландшафте и источников легитим-

ности (Suchman, 1985; Young & Kim, 2015). С одной стороны, коммерческие инициативы являются тестом реальных интересов и приверженности НКО исходным принципам и целям, с другой – даже очевидный сдвиг первоначального замысла от социальной миссии к экономической эффективности способствует развитию конкурентного рынка и привнесению опыта НКО и знания социальных потребностей в бизнес.

Аутсорсинг как центральная часть реформы социального обслуживания должен допускать различные возможности для маневра организаций, вступающих в квазирыночные отношения с государством, в противном случае система не будет работать. Инициативу по заполнению пробелов, связанных с неразвитостью альтернативных рынков в России, придется заполнять государству. В то же время для российских условий характерна неразвитость не только коммерческого рынка, но и рынка благотворительности. В России существует объективная нехватка некоммерческих организаций для реализации поставленной государством задачи замещения государственных провайдеров некоммерческими организациями.

Для того чтобы система работала, нужно большое количество некоммерческих организаций разного типа и направлений работы, а для их успешной адаптации – достаточное число организаций с длительным опытом работы и общественным влиянием. В России мы наблюдаем не очень высокий уровень развития сектора в среднем и крайне неравномерное развитие по регионам, что и обусловливает региональные провалы в регистрации НКО на порталах социальных услуг.

Нельзя не понимать, что на развитие сектора влияет экономическое положение населения и политическое признание организаций гражданского общества. То и другое с момента начала демократических рыночных реформ проходило через разные периоды, и сегодня мы не находимся на подъеме ни по доходам населения, ни по развитию сектора НКО. Ситуация не является критической, но требует внимания.

По данным Росстата, изменение числа НКО и общественных объединений в 2014–2016 гг. составило 98,9%. Это произошло за счет сокращения числа общественных объединений на 3,2 п.п., хотя численность занятых в них немного выросла – на 3,5 п.п. (Россия в цифрах, 2016, 2017). Также выросло число НКО. С 2011 по 2017 г. изменение составило 107% (там же). В то же время расходы ВВП на конечное потребление домашних хозяйств по категории «НКО, обслуживающие домашние хозяйства» (в % к годовому итогу): с 2010 к 2016 г. сократились с 1,2% в 2000 г. до 0,3% в 2016 г. (Россия в цифрах, 2017, с. 187)[17].

[17] Согласно системе национальных счетов (СНС 1993), к некоммерческим организациям относятся юридические лица, занятые экономической деятельностью, целью которой не является извлечение прибыли для собственников или субъектов финансирования организации. При этом для целей статистического наблюдения некоммерческие организации разбиваются на виды: некоммерческие организации, обслуживающие рыночное производство; обслуживающие органы государственного управления; обслуживающие домашние хозяйства. Основная цель последних – предоставление услуг и пособий домашним хозяйствам (URL: www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/Metodl/metod2.doc).

Можно списать произошедшие изменения отчасти на изменение методологии расчетов с 2011 г. В то же время в рамках одной методологии наблюдается падение доли НКО в 2000–2010 гг. с 1,2 до 0,6% (там же), а в 2011–2016 гг., также в рамках одной методологии, отмечается сокращение с 0,5 до 0,3% (табл. 2). Другими словами, развитие политики поддержки СО НКО и стимулирования НКО к оказанию социальных услуг пока не дает ощутимых результатов.

Таблица 2

Расходы ВВП на конечное потребление по категории «НКО, обслуживающие домашние хозяйства», *% к годовому итогу*

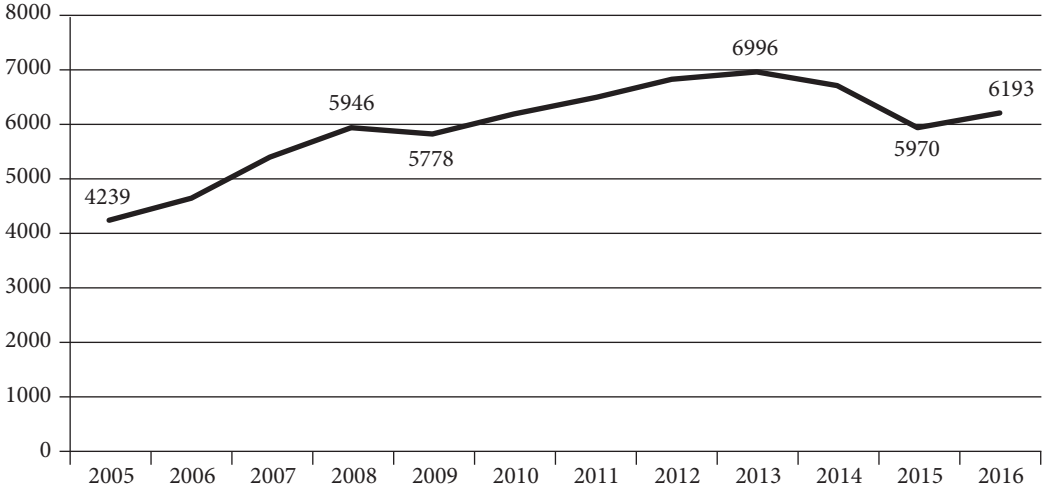
2011	2014	2015	2016
0,5	0,2	0,3	0,3

Источник: Российский статистический ежегодник, 2017, с. 272.

По данным проведенных ранее исследований, с экономической точки зрения наибольшее влияние на размер сектора НКО в регионах России влияет уровень потребления домохозяйств (Суслова, Гордеева, 2012). После довольно длительного периода роста реальных расходов в 2000-е гг. (за исключением 2009 г.) с 2013 г. началось их падение (рис. 2). В итоге сегодня уровень реальных расходов в сопоставимых ценах остается на уровне 2010 г. Как следствие – оказалось под вопросом развитие социально-экономической базы негосударственного сектора социальных услуг и НКО.

Рисунок 2

Динамика реальных расходов домашних хозяйств в ценах 2005 г., *в среднем на члена домашнего хозяйства; руб. в месяц*



Источник: Рассчитано на основе базы данных Росстата.

Политическая база развития НКО носит также довольно противоречивый характер (Salamon, Benevolenski & Jakobson, 2015). С начала 2000-х гг. стала возрастать политическая подозрительность к организациям гражданского общества как конкурентам государства за идейно-политическое влияние. Это выразилось в ужесточении законодательства об НКО – в части требований к отчетности и отслеживания связей с международными организациями. В конце концов, это привело к введению в закон об НКО понятия «иностранный агент»[18]. Параллельно развивался в чем-то противоположный тренд – поощрений гражданских организаций, не конкурирующих, а дополняющих государственные функции. Последнее касалось поддержки уязвимых социальных групп, выявления и удовлетворения социальных нужд, активизации ресурсов благотворительности и оказания социальных услуг. Этот тренд выразился в появлении в 2010 г. в очередных поправках к Закону об НКО термина «социальноориентированные НКО» и стал одной из несущих конструкций реформы социального обслуживания.

Несмотря на очевидную тенденцию к легитимации неполитического спектра НКО на федеральном уровне, двойственность отношения к НКО со стороны регулирующих органов изживается очень медленно. По данным исследования Центра социального предпринимательства и социальных инноваций НИУ ВШЭ 2015 г.[19], социальные предприятия, относящиеся к юридической форме НКО, часто сталкиваются с бюрократизмом и подозрительностью со стороны регулирующих органов. Один опрошенный руководитель НКО сожалел о своем участии в государственном грантовом конкурсе из-за высокого объема отчетности, трудозатраты на которую не оправдывали полученных от государства средств; другой руководитель признался в том, что его организация инвалидов использует непрямые контракты (через третьих лиц) для сделок с важными для себя коммерческими партнерами, чтобы не подводить их под пристальное внимание государства из-за экономических сделок с НКО. Причем оба примера не относятся к «иностранным агентам», а миссией предприятий является поддержка уязвимых социальных групп.

Конвергенция организаций и плюрализм регулирования

Уже в конце 1980-х гг. в Великобритании активно обсуждались принципиальные изменения регулирования социальной сферой, которые следовали за идеей аутсорсинга государственных социальных услуг и создания механизмов квазирынка. Конечным назначением реформы было прекращение практики совмещения государством двух функций – финансового

[18] Федеральный закон N 121 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» от 20.07.2012.

[19] «Социальное предпринимательство на рынке социальных услуг в России: модели, акторы и способы институционализации» (в контексте Международного сравнительного исследования моделей социальных предприятий ICSEM) – Center for Social Entrepreneurship and Social Innovation Studies of NRU “Higher School of Economics” . URL: https://www.hse.ru/org/projects/155433036

обеспечения и предоставления социальных услуг, взамен чего государство сосредоточивалось на функции финансового обеспечения и дизайна его механизмов. Ресурсы больше не передавались провайдерам по бюрократическим каналам, а в широком смысле слова «выставлялись на торги» (Le Grand, 1991). При этом система контрактации постепенно превратилась в полиморфную и полисубъектную, не сводимую к прямым госзакупкам. В одних случаях неприбыльные и прибыльные организации конкурировали за госконтракты, в других случаях покупательная способность клиентов обеспечивалась государственными ваучерами, которыми непосредственные клиенты – граждане – могли расплатиться за услуги выбранных ими организаций, в третьих случаях покупателя услуг представляла «третья сторона» – агентства, выступающие в качестве организаций-посредников (Ibid.).

Использование тех или иных средств меняло отношения не только между провайдером и клиентом или провайдером и государством, но означало создание новой социально-экономической среды – альтернативных отношений, контрактов и партнерств, нередко с возможностью выбора государственного контролера. Например, общеобразовательным школам предоставлялся выбор – получать финансовую поддержку от муниципальных властей в обмен на более высокий уровень подотчетности и контроля или выигрывать грант от центрального правительства и соблюдать прописанные в нем условия при сохранении сравнительно высокой автономии в принятии решений (Ibid.). Впоследствии система стала еще более диверсифицированной, а в число стран, принявших многоуровневую и полисубъектную систему регулирования, вошли за англосаксонскими и другие западные страны (Bode, 2006a).

Начавшись с «приватизации» социальных услуг, в которой государство выступило квазирыночным посредником, система к началу 2000-х гг. постепенно привела государственное управление к сетевому характеру с передачей полномочий на микроуровень. Государственное управление в процессе этих сдвигов не только «очищается» от ненужных активов или операционных издержек, но и превращается в то, что Н. Хэнри (Henry, 2002) назвал «межсекторным регулированием» (т.е. переходом от государственного управления (public administration) к межсекторному управлению (intersectoral administration)), за которым стоят многие субъекты и разнообразные условия соглашений, и источником регулирования становится среда, а не отдельный регулирующий орган (Ibid.).

Некоторой аналогией может служить создание глобальных цепочек стоимости вместо вертикально интегрированных компаний в международном бизнесе. В них наиболее влиятельный игрок сохраняет контроль над процессом создания блага через владение ключевым звеном (или звеньями) цепочки, но не является прямым собственником всех активов и уходит от иерархического управления. В случае социальных услуг источником контроля над «цепочкой создания блага» со стороны государства являются социальные гарантии, институт права, целевые бюджеты на федеральном и региональном уровне управления, которые имеют разное конечное назначение и по-разному управляются, обслуживая полиморфную систему разнообразных организаций государства, бизнеса и сообществ.

На уровне организаций этому сдвигу от моносубъектного к полисубъектному регулированию соответствует процесс гибридизации организаций третьего сектора, в результате чего они превращаются из специфической вотчины сообществ и домохозяйств в совокупность посреднических структур, осуществляющих взаимодействие и согласование интересов между тремя общественными акторами – государством, бизнесом и сообществами (Evers, 1995). Первые признаки этой новой реальности были отмечены в литературе уже в 1970-е гг. (Etzioni, 1973), но с наибольшей очевидностью они проявились к 1990-м гг., что отражают концепции «нового государственного управления» (new public management, NPM), смешанного производства благосостояния (welfare mix) и гибридизации (hybridization) организаций. В этих концепциях отразилась специфика нового этапа реформ «государства благосостояния» и привлечения негосударственных организаций к оказанию социальных услуг (Streeck & Schmitter, 1985; Evers, 1995; Evers, 2005). В результате традиционное разграничение между производством социальных благ посредством рынка, государства или структур гражданского общества стало меньше отражать картину происходящего. Все чаще мы видим организации и институты, имеющие черты одновременно всех трех акторов, включая смешение присущих им ценностей, ресурсов и управляющих механизмов, что и выражается понятием гибридизации (Evers, 2005). В основных принципах управления общественным благосостоянием в таких организациях наблюдается переход от централизованного и иерархического управления – к децентрализованному и плоскому, от нормативных и перераспределительных механизмов – к конкурентным и основанным на рыночной эффективности, от односторонних отношений между производителем и потребителем услуг, которые принципиально отделены друг от друга, – к тем или иным формам их сотрудничества, соучастию в дизайне, управлении и финансировании (Evers, 2005; Bode, 2006b).

В ряду процессов гибридизации организаций находится и создание государством неприбыльных агентских структур, выступающих оператором и фасилитатором желательного процесса изменений (Lewis et al., 2009)[20]. Данные структуры могут выполнять разные задачи – облегчать переход к новым условиям в ситуации реформы, выступать посредником купли-продажи услуг между частными провайдерами, государством и гражданами, участвовать в создании партнерств.

Создание межсекторных партнерств для решения задач повышенной сложности – активно дискутируемая тема в западной литературе. Они нужны в условиях комплексного характера проблемы, разнообразия участников и высокого уровня неопределенности (Head & Alford, 2015).

Формальное создание партнерства – не самоцель и не гарантия высокой результативности. Исследования показывают, что эффективность меж-

[20] В российской реформе социального обслуживания примерами таких агентских структур служит и Агентство стратегических инициатив, и центры инноваций социальной сферы (ЦИСС), и фонды поддержки предпринимательства в субъектах Федерации. В то же время степень децентрализации управления в России еще очень далека от западных примеров, и многие организации находятся под достаточно жесткой опекой государства со всеми атрибутами иерархического управления.

секторных партнерств может быть очень разной в зависимости от многих факторов, в частности гибкости институциональных условий, соответствия когнитивных и нормативных рамок, наличия адекватных сетевых механизмов согласования интересов, соответствия взаимных ожиданий и выгод от результата (Bradford, 2016; Mitchell & Shortell, 2000; Charalabidis et al., 2014). Другими словами, в партнерство нельзя «загнать», но стимулировать и поддерживать его можно.

Важным фактором положительного результата служит обеспечение того, чтобы субъектом принятия решения было само партнерство, а не государственное ведомство в качестве управляющего. Собственно, партнерства и создаются в условиях, когда ни один из стейкхолдеров, включая государство, не может достичь требуемого результата самостоятельно, и речь идет о качественно новых результатах и новых типах отношений. Неслучайно в контексте межсекторных партнерств довольно часто говорится о социальных инновациях. Тем самым межсекторные партнерства служат одним из драйверов новой системы межсекторного регулирования, постепенно замещающего традиционное иерархическое государственное управление. Несмотря на преимущества, происходящие от сложения усилий и учета интересов разных групп, развитию плюралистической системы регулирования в социальных услугах сопутствуют риски в виде дезорганизации, роста совокупных затрат, развития неравенства, снижения прозрачности и уровня профессионализма участников (Lewis et al., 2009; Bode, 2006a; Carey, 2008; Carey, 2015; Malin, 2017). Готова ли Россия, вступив на путь реформы «государства благосостояния», к плюрализму в регулировании и новым вызовам? Уже принятые решения позволяют открыть путь к новому порядку. Что касается выхода на новое качество – здесь еще многое предстоит сделать.

Выводы

По пути реформ «государства благосостояния» западные страны идут более 30 лет. Проводя реформу в России, важно учитывать основные «уроки» проведения этих реформ, иначе есть шанс запутаться в противоречиях и остановиться на полпути, не достигнув ни одной из поставленных целей. Государственные ведомства, ответственные за реформу в России, слабо представляют себе интересы и возможности коммерческих и некоммерческих организаций, а также реальные барьеры для их выхода на рынок социальных услуг. Одним из свидетельств этого является то, что меры стимулирования сопровождаются большим числом регламентирующих требований к провайдерам и ужесточением целевых показателей деятельности курирующих государственных структур.

Ключевым вопросом дальнейшего развития реформы в направлении расширения доли негосударственных организаций в оказании социальных услуг является низкая емкость рынка, которая делает приход новых игроков рискованным, прежде всего для них самих. Это касается развития и благотворительного, и конкурентного рынка в социальной сфере, который мог бы, с одной стороны, служить источником формирования достаточного

числа негосударственных организаций, способных оказывать нужные услуги, а с другой – выступать надежной альтернативой госконтрактов на случай неудачи в их получении.

Недостаточная емкость рынка социальных услуг в конечном счете объясняется низкой платежеспособностью населения, в ряде случаев – средних слоев. Платные услуги и частные предприятия в социальной сфере в основном ориентированы на узкий слой клиентов с наиболее высокими доходами, что особенно заметно в регионах России, и не могут выйти за эти рамки без посторонней помощи. Поэтому для успеха реформы государство должно финансировать не только сами контракты, но также развитие конкуренции и альтернативных рынков, в том числе формировать квазирыночные механизмы повышения платежеспособного спроса населения.

Одним из основных побочных продуктов вовлечения некоммерческих организаций в аутсорсинг государственных услуг и конкуренцию за контракты является «коммерциализация» части организаций некоммерческого сектора. Об этой перспективе дизайнеры реформы в России почти не говорят. Более того, характер институциональной поддержки коммерческих и некоммерческих организаций, выходящих на рынок социальных услуг за пределами государственных контрактов, фактически противопоставляет коммерческие и некоммерческие организации друг другу. Финансовые каналы одних не могут быть использованы другими, то же самое разделение касается курирующих ведомств. Даже в терминологии для тех и других провайдеров используются разные понятия: для коммерческих организаций – это «социальное предпринимательство», а для некоммерческих – «социально ориентированные НКО». Попытка укрепить институциональные барьеры между разными типами организаций, выходящих на рынок государственных контрактов, сдерживает развитие конкурентного рынка и снижает свободу рыночного маневра для организаций. С одной стороны, это противоречит мировому тренду к гибридизации организаций, производящих социальное блага, и конвергенции регулирования. С другой стороны, признание возможностей коммерциализации НКО при аутсорсинге социальных услуг, которое четко прослеживается на примере реформ в других странах, помогает подготовить участников и предупредить его негативные последствия, такие как отклонение от социальной миссии в пользу экономической эффективности.

Реорганизация системы государственного социального обслуживания в направлении аутсорсинга при сохранении значительного числа государственных социальных учреждений (а без них в силу нехватки потенциальных негосударственных участников в России система социального обслуживания может развалиться) должна предполагать подготовку государственных социальных учреждений для работы в условиях рынка, неопределенности и конвергенции. Это также означает частичную коммерциализацию их услуг. К такой перспективе нужно готовить и государственные ведомства, и государственные предприятия, и население, и институциональную базу.

Система оценки качества оказания услуг клиентам сегодня включает представителей общественных объединений и государства, но не включа-

ет профессионалов отраслей социальных услуг. Это происходит под эгидой обеспечения независимости оценки, а в действительности рискует привести к депрофессионализации системы оказания услуг по заказу государства. Реформа требует повышения диалога и доверия между всеми участниками, что противоречит доминированию какой-то одной стороны.

Успехи реформы социального обслуживания в части допуска к участию в оказании социальных услуг разнообразных организаций коммерческого и некоммерческого спектра определяются возможностью обеспечения соответствия между плюрализмом провайдеров, плюрализмом регулирующих механизмов и расширением возможностей выбора услуг для клиентов. Директивный характер формирования показателей результативности, иерархичность государственного управления и низкая степень делегирования полномочий в сфере социальных услуг противоречат цели расширения доли негосударственных поставщиков и развитию конкуренции на рынке социальных услуг.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абанкина И.В., Родина Н.В., Филатова Л.М. Анализ изменений в сфере дошкольного образования. Современная аналитика образования. – М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования, 2017. – № 5 (13).
2. Андрущак Г.В. Квазирынки в экономике общественного сектора // Вопросы образования. – 2005. – № 4. – С. 346–364.
3. Заболотная Г.М., Ларионов А.В. Региональные практики институционализации негосударственных поставщиков социальных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 3. – С. 72–91.
4. Корытцев М.А. Квазирынки государственных закупок: варианты организации и потери эффективности // Terra Economicus. – 2006. – Т. 4. – № 2. – С. 112–118.
5. Лисин Н.В., Рудник Б.Л. Направления и механизмы развития конкуренции за бюджетные средства в социально-культурной сфере Москвы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 1. – С. 31–47.
6. 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.
7. Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б. НКО как поставщики социальных услуг: верификация слабых сторон // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 2. – С. 83–104.

8. Московская А.А., Берендяев А.А., Москвина А.Ю. Между социальным и экономическим благом: конфликт проектов легитимации социального предпринимательства в России // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. – 2017. – № 6. – С. 31–51.

9. Саралиева З., Петрова И. Пожилые в российской государственной социальной работе // Журнал исследований социальной политики. – 2018. – № 16 (1). – С. 95–108.

10. Суслова С.В., Гордеева Е.С. Факторы региональных различий масштабов некоммерческого сектора в Российской Федерации // Вопросы статистики. – 2012. – № 4. – С. 51–57.

11. Суслова С.В. Некоммерческие производители на региональных квазирынках социальных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 3. – С. 72–89.

12. Adams C., Perlmutter F. Commercial Venturing and the Transformation of America's Voluntary Social Welfare Agencies. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. 1991. Vol. 20. N. 1. P. 25–38.

13. Alexander J., Nank R., Stivers C. Implications of Welfare Reform: Do Nonprofit Survival Strategies Threaten Civil Society? Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. 1999. Vol. 28. N. 4. P. 452–475.

14. Alonso J.M., Clifton J., Díaz-Fuentes D. The Impact of Government Outsourcing on Public Spending: Evidence from European Union Countries. Journal of Policy Modeling. 2017. March-April. Vol. 39. N. 2. P. 333–348.

15. Bode I. Disorganized welfare mixes: voluntary agencies and new governance regimes in Western Europe. Journal of European Social Policy. 2006, vol. 16, N. 4. P. 346–359.

16. Bode I. Co-governance within Networks and the Non-profit – For-profit Divide. Public Management Review. 2006. Vol. 8. N. 4. P. 551–566.

17. Bradford N. Ideas and Collaborative Governance: A Discursive Localism Approach. Urban Affairs Review. 2016. Vol. 52. N. 5. P. 659–684.

18. Carey M. Everything Must Go? The Privatization of State Social Work. British Journal of Social Work. 2008. N. 38. P. 918–935.

19. Charalabidis Y., Loukis E., Androutsopoulou A. Fostering Social Innovation through Social Media. Information Systems Management. 2014. Vol. 31. N. 3. P. 225–239.

20. Dart R. Being "Business-Like" in a Nonprofit Organization: A Grounded an Inductive Typology. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. 2004. Vol. 33. N. 2. P. 290–310.

21. Dart R. A Grounded Qualitative Study of the Meanings of Effectiveness in Canadian 'Results-Focused' Environmental Organizations. Voluntas. 2010. Vol. 21. P. 202–219.

22. Eikenberri A.M., Kluver J.D. The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk? Public Administration Review. 2004. Vol. 64. N. 2. P. 132–140.

23. Etzioni A. The Third Sector and Domestic Missions. Public Administration Review. 1973. July-August. P. 314–327.

24. Evers A. Part of the welfare mix: the third sector as an intermediate area. Voluntas. 1995. Vol. 6. No 2. P. 159–182

25. Evers A. Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations: Changes in the Governance and Provision of Social Services. International Journal of Public Administration. 2005. Vol. 28. N. 9–10. P. 737–748.

26. Frumkin P., Andre-Clark A. When Missions, Markets, and Politics Collide: Values and Strategy in the Nonprofit Human Services. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. 2000. Vol. 29. P.141–163.

27. Frumkin P., Galaskiewicz J. Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations. Journal of Public Administration Research and Theory. 2004. Vol. 14. N. 3. P. 283–307.

28. Head B.W., Alford J. Wicked Problems: Implications for Public Policy and Public Management. Administration & Society. 2015. Vol. 47. N. 8. P. 39–711.

29. Henry N. (2002) Is Privatization Passé? The Case for Competition and the Emergence of Intersectoral Administration. Public Administration Review, May/June. Vol. 62, N. 3. P. 374–378.

30. Hodge G.A. Privatization: An International Review of Performance. Boulder. CO. Westview Press. 2000.

31. Hua Zh., Chen W., Zhang Zh.G. Competition and Coordination in Two-Tier Public Service Systems under Government Fiscal Policy. Production & Operations Management. Aug. 2016. Vol. 25. N. 8. P. 1430–1448.

32. Krasnopolskaya I., Skokova Yu., Pape U. Government–Nonprofit Relations in Russia's Regions: An Exploratory Analysis. Voluntas. 2015. Vol. 26. P. 2238–2266.

33. Le Grand J. Quasi-markets and Social Policy. The Economic Journal. Sept. 1991. P. 1256–1267.

34. Lewis R., Smith J., Harrison A. From Quasi-Market to Market in the National Health Service in England: what Does this Mean for the Purchasing of Health Services? Journal of Health Services Research & Policy. 2009. Vol. 14. N. 1. P. 44–51.

35. Malin N. Developing an Analytical Framework for Understanding the Emergence of De-professionalisation in Health, Social Care and Education Sectors. Social Work & Social Sciences Review. 2017. Vol. 19, N. 1. P. 66–162.

36. Mitchell S.M., Shortell S.M. The Governance and Management of Effective Community Health Partnerships: A Typology for Research, Policy, and Practice. The Milbank Quarterly. 2000. Vol. 78. N. 2. P. 241–289.

37. Petersen O.H., Houlberg K. Contracting Out Local Services: A Tale of Technical and Social Services. Public Administration Review. 2015. Vol. 75. N. 4. P. 560–570.

38. 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.

39. Sandberg B. Against the Cult(ure) of the Entrepreneur for the Nonprofit Sector. Administrative Theory & Praxis. 2016. Vol. 38. P. 52–67.

40. Smith S., Stone D. The Unexpected Consequences of Privatization. In: Brown M. (ed.) Remaking the Welfare State Philadelphia: Temple University Press, 1988. P. 232–252.

41. Streeck W., Schmitter P. Community, Market, State and Associations? In: W. Streeck & P. Schmitter. Private Interest Government: Beyond Market and State. London: Sage. 1985. P. 1–29.

42. Suchman M. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. The Academy of Management Review. 1995. Vol. 20. N. 3. P. 571–610.

43. Weisbrod B.A. To Profit or Not To Profit. New York, NY. Cambridge University Press, 1998.

44. Young D.R., Kim Ch. Can Social Enterprises Remain Sustainable and Mission-Focused? Applying Resiliency Theory. Social Enterprise Journal. 2015. Vol. 11. N. 3. 2015. P. 233–259.

INCENTIVES AND BARRIERS TO ENGAGING NON-STATE PROVIDERS IN THE PROVISION OF PUBLIC SOCIAL SERVICES: RUSSIAN AND FOREIGN EXPERIENCE

Alexandra A. Moskovskaya
Ph.D. (in Economics), Director of the Social
Entrepreneurship and Social Innovation Studies Center,
National Research University Higher School of Economics (HSE).
Address: 20 Myasnitskaya Str. 101000 Moscow, Russian Federation
E-mail: amoskovskaya@hse.ru

Abstract

The purpose of this article is to explain the reasons for the low involvement of non-governmental organizations in Russia in the provision of social services by the state order. This entails in uncovering ways to overcome barriers to the expansion of the share of the non- governmental providers. The main challenges of the reform are considered from different sides: (1) through comparison of the expectations for the reform with the results that it gave in the developed countries over the 30 years of reforming the welfare state, (2) from the point of view of the for-profit and non-profit organizations interests, (3) through the identification of the discrepancy between the emerging heterogeneity of service providers and the prevailing nature of the public governance in Russia.

It is shown that the main barrier to the expansion of the share of non-state organizations in the provision of social services is the low capacity of the social service market, which makes the market entry risky. This applies to both the charitable and the competitive market for social services. If they were more developed they could serve as a source of market maneuver and a reliable alternative to state contracts in case of failure to obtain them.

For the reform to succeed, the state must be prepared to finance not only the contracts themselves, but also the development of competition and alternative markets, including quasi-market mechanisms to increase the effective demand of the population. In addition, the pluralism of state regulation should comply with the plurality of vendors and terms of service.

Keywords: social services; outsourcing; non-government providers; for-profit organizations; non-profit organizations; quasi-market; welfare mix; intersectoral regulation; welfare state reforms .

Citation: Moskovskaya, A.A. (2018). Stimuly i bar'ery privlecheniya negosudarstvennykh postavshchikov k okazaniyu sotsialnykh uslug: Rossiyskiy i zarubezhnyi opyt [Incentives and Barriers to Engaging Non-State Providers in the Provision of Public Social Services: Russian and Foreign Experience]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 88–116 (in Russian).

REFERENCES

1. Abankina, I.V., Rodina, N.V. & Filatova L.M. (2017). Analiz izmeneniy v sfere doshkol'nogo obrazovaniya [Analysis of Changes in the Preschool Education]. *Sovremennaya analitika obrazovaniya, Institut obrazovaniya HSE*, vol. 13, no 5.

2. Adams, C. & Perlmutter, F. (1991). Commercial Venturing and the Transformation of America's Voluntary Social Welfare Agencies. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 20, no 1, pp. 25–38.

3. Alexander, J., Nank, R. & Stivers, C. (1999). Implications of Welfare Reform: Do Nonprofit Survival Strategies Threaten Civil Society? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 28, no 4, pp. 452–475.

4. Alonso, J.M., Clifton, J. & Díaz-Fuentes, D. (2017) The Impact of Government Outsourcing on Public Spending: Evidence from European Union Countries. *Journal of Policy Modeling*, March-April, vol. 39, no 2, pp. 333–348

5. Andrushak, G.V. (2005). Kvazirynki v ekonomike obshestvennogo sektora. [Quasi-Markets in the Economy of the Public Sector]. *Voprosy obrazovaniya,* no 4, pp. 346–364.

6. Bode I. (2006a). Disorganized Welfare Mixes: Voluntary Agencies and New Governance Regimes in Western Europe. *Journal of European Social Policy*, vol. 16, no 4, pp.. 346–359.

7. Bode I. (2006b). Co-Governance within Networks and the Non-profit – For-Profit Divide. *Public Management Review*, vol. 8, no 4, pp. 551–566.

8. Bradford, N. (2016). Ideas and Collaborative Governance: A Discursive Localism Approach. *Urban Affairs Review*, vol. 52(5), pp. 659–684.

9. Carey, M. (2008). Everything Must Go? The Privatization of State Social Work. *British Journal of Social Work,* vol. 38, pp. 918–935.

10. Charalabidis, Y., Loukis, E. & Androutsopoulou, A. (2014). Fostering Social Innovation through Social Media. *Information Systems Management,* vol. 31, no 3, pp. 225–239.

11. Dart, R. (2004). Being "Business-Like" in a Nonprofit Organization: A Grounded an Inductive Typology. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 33, no 2, pp. 290–310.

12. Dart, R. (2010). A Grounded Qualitative Study of the Meanings of Effectiveness in Canadian 'Results-Focused' Environmental Organizations. *Voluntas,* no 21, pp. 202–219

13. Eikenberri, A.M. & Kluver, J.D. (2004). The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk? *Public Administration Review*, vol. 64, no 2, pp. 132–140.

14. Etzioni, A. (1973). The Third Sector and Domestic Missions. *Public Administration Review*, July-August, pp. 314–327.

15. Evers, A. (1995). Part of the Welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area. *Voluntas,* vol. 6, no 2, pp. 159–182.

16. Evers, A. (2005). Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations: Changes in the Governance and Provision of Social Services. *International Journal of Public Administration,* vol. 28, no 9–10, pp. 737–748.

17. Frumkin, P., & Andre-Clark, A. (2000). When missions, markets, and politics collide: Values and strategy in the nonprofit human services. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 29, pp. 141–163.

18. Frumkin, P. & Galaskiewicz, J. (2004). Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory,* vol. 14, no 3, pp. 283–307.

19. Head, B.W. & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Public Management. *Administration & Society,* vol.47, no 8, pp. 711–39.

20. Henry, N. (2002). Is Privatization Passé? The Case for Competition and the Emergence of Intersectoral Administration. *Public Administration Review*, May/June, vol. 62, no. 3, pp. 374–378.

21. Hodge, G.A. (2000). *Privatization: An International Review of Performance*. Boulder, CO. Westview Press.

22. Hua, Zh., Chen, W. & Zhang, Zh.G. (2016). Competition and Coordination in Two-Tier Public Service Systems under Government Fiscal Policy. *Production & Operations Management*, Aug, vol. 25, no 8, pp. 1430–1448.

23. Korytcev, M.A. (2006). Kvazirynki gosudarstvennyh zakupok: varianty organizacii i poteri effektivnosti. [Quasi-markets of Public Procurement: Options for Organization and Loss of Efficiency]. *Terra Economicus,* vol. 4, no 2, pp. 112–118.

24. Krasnopolskaya, I., Skokova, Yu. & Pape, U. (2015). Government–Nonprofit Relations in Russia's Regions: An Exploratory Analysis. *Voluntas,* vol. 26, pp. 2238–2266.

25. Le Grand, J. (1991). Quasi-Markets and Social Policy. *The Economic Journal,* Sept., pp. 1256–1267.

26. Lewis, R., Smith, J. & Harrison, A. (2009). From Quasi-Market to Market in the National Health Service in England: What does this Mean for the Purchasing of Health Services? *Journal of Health Services Research & Policy,* vol. 14, no 1, pp. 44–51

27. Lisin, N.V. & Rudnik, B.L. (2013). Napravleniya i mekhanizmy razvitiya konkurentsii za budzhetnye sredstva v sotsial'no-kul'turnoy sfere Moskvy [Directions and Mechanisms of Developing Competition for Budget Resources in the Social and Cultural Sphere of Moscow] *Public Administration Issues*, no 1, pp. 31–47 (in Russian).

28. Malin, N. (2017). Developing an Analytical Framework for Understanding the Emergence of De-Professionalisation in Health, Social Care and Education Sectors. *Social Work & Social Sciences Review*, vol. 19, no 1, pp. 66–162.

29. Mitchell, S.M. &, Shortell, S.M. (2000). The Governance and Management of Effective Community Health Partnerships: A Typology for Research, Policy, and Practice. *The Milbank Quarterly*, vol. 78, no 2, pp. 241–289.

30. 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).

31. Mersianova, I.V. & Benevolenski, V.B. (2017). NKO kak postavshchiki sotsial'nykh uslug: verifikatsiya slabyhh storon [NPOs as Social Services Providers: Verification of Organizational Weaknesses]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 83–104 (in Russian).

32. Moskovskaya, A.A., Berendyaev, A.A. & Moskvina A.Yu. (2017). Mezhdu sotsial'nym i ekonomicheskim blagom: konflikt proektov legitimatsii sotsial'nogo predprinimatel'stva v Rossii [Between Social and Economic Good: Conflicting Projects of Legitimation of Social Entrepreneurship in Russia]. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny*, no 6, pp. 31–51.

33. Petersen, O.H. & Houlberg, K. (2015). Contracting Out Local Services: A Tale of Technical and Social Services. *Public Administration Review,* vol. 75, no 4, pp. 560–570.

34. Salamon, L.M., Benevolenski, V. & Jakobson L.I. (2015). Penetrating the Dual Realities of Government–Nonprofit Relations in Russia. *Voluntas*, vol. 26, no 6, pp. 2178–2214.

35. Sandberg, B. (2016). Against the Cult(ure) of the Entrepreneur for the Nonprofit Sector. *Administrative Theory & Praxis*, no 38, pp. 52–67.

36. Saralieva, Z. & Petrova, I. (2018). Pozhilye v rossiyskoy sotsial'noy rabote [The Elderly in the Modern Russian System of Social Work]. *The Journal of Social Policy Studies*, vol.16, no 1, pp. 95–108.

37. Smith, S.& Stone, D. (1988). The Unexpected Consequences of Privatization. In: Brown M. (ed.) *Remaking the Welfare State*. Philadelphia: Temple University Press, pp. 232–252.

38. Streeck, W. & Schmitter, P. (1985). *Private interest government: Beyond market and state.* London: Sage, pp. 1–29.

39. Suchman, M. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*, vol. 20, no 3, pp. 571–610.

40. Suslova, S.V. & Gordeeva, E.S. (2012). Faktory regional'nykh razlichiy masshtabov nekommercheskogo sektora v Rossiyskoy Federatsii [Factors of Regional Differences on the Scale of a Non-Commercial Sector in the Russian Federation]. *Voprosy statistiki*, no 4, pp. 51–57.

41. Suslova, S.V. (2014). Nekommercheskie proizvoditeli na regional'nykh kvazirynkakh sotsial'nykh uslug [Nonprofit Providers on the Regional Social Service Quasi-Market]. *Public Administration Issues,* no 3, pp. 72–89 (in Russian).

42. Weisbrod, B.A. (1998). *To Profit or Not To Profit*. New York, NY. Cambridge University Press.

43. Young, D.R. & Kim, Ch. (2015). Can Social Enterprises Remain Sustainable and Mission-Focused? Applying Resiliency Theory. *Social Enterprise Journal,* vol. 11, no 3, pp. 233–259.

44. 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).