



**Вклад негосударственных  
некоммерческих организаций в  
решение социальных проблем в  
России.**

**Развитие социальных услуг**

Институт «Открытое общество» (Фонд Сороса) – Представительство в РФ  
International Research and Exchange Board (IREX)

**Вклад негосударственных  
некоммерческих организаций в решение  
социальных проблем в России. Развитие  
социальных услуг**

*Сборник статей и материалов «мозгового штурма»*

**Институт «Открытое общество» (Фонд Сороса) – Представительство в РФ  
International Research and Exchange Board (IREX)**



**Вклад негосударственных некоммерческих организаций в решение социальных проблем в России. Развитие социальных услуг. – Сборник статей и материалов «мозгового штурма». – Под ред. Казакова О.Б.**

Поддержка в проведении мозгового штурма и выпуске данного сборника осуществлялась Программой «Гражданское общество» Института «Открытое общество» (Фонд Сороса) и Программой ПРО-НКО IREX, финансируемой Агентством США по международному развитию.

**Рабочая группа «мозгового штурма»**

Абросимова Е.А. (Москва)  
Жогин Б.Г. (Ставрополь)  
Заболотный А.А. (Ереван, Армения)  
Ковалевская Е.В. (Москва)  
Мокиенко Р.В. (Москва)  
Потапенко М.С. (Москва)  
Феоктистова Е.Н. (Москва).

**Составители**

Абросимова Е.А.  
Казаков О.Б.  
Ковалевская Е.В.  
Мокиенко Р.В.

**Редактор**

Казаков О.Б.

**При использовании материалов сборника ссылка обязательна.**



## От редактора

*Нужно сознаться, что получившийся в результате почти годовой работы сборник статей не отражает блеска и эмоциональности сочинских дискуссий. Вдоволь наговорившись при встрече, участники не были склонны заниматься текстами по возвращении к своим напряженным обязанностям. Написано много меньше, чем было сказано. Впрочем, и стенограмма бы не помогла. В этой книге мы попытались собрать все самое ценное, что было высказано во время «мозгового штурма» и опубликовано после него.*

*Книга состоит из четырех частей.*

*Первая называется «Реальность». Сюда включены статьи о работе некоммерческих организаций (НКО) в социальной сфере – даже в заголовки вынесены указания на регионы и виды услуг. Каждый материал содержит доказательство того, что социальная деятельность организаций третьего сектора часто незаменима. Материалы этой части будут интересны тем, кто занят в социальной сфере или хочет получить общее представление о том, как НКО работают на общество.*

*Вторая часть – «Анализ» – представляет два материала исследовательского и аналитического свойства. Это размышления о том, как устроен рынок социальных услуг и каково место некоммерческого сектора на этом рынке. Так, статья Елены Феоктистовой написана по результатам самого, пожалуй, серьезного на сегодняшний день исследования по теме «Социальная сфера и НКО». Во второй статье автор – Борис Жогин, известный одновременно как публицист-философ и консультант – отталкивается в рассуждениях от собственного жизненного опыта.*

*Третья часть книги посвящена социальному партнерству. Впрочем, большинство материалов касаются вопросов взаимодействия НКО и власти. Победные реляции здесь соседствуют с отрезвляющими, возвращающими нас к реальности выводами авторов. Например, такова статья Кирилла Чагина – специалиста, который уже несколько лет повседневно занимается темой взаимодействия между секторами.*

*Четвертая часть («Приложения») содержит вспомогательные материалы. В статье Марины Потапенко и Нины Загоруйко со всей научностью, свойственной этим двум экономистам, определяется исследовательское поле по интересующей нас теме. «Сверить свои часы», обратив внимание на поставленные в этом материале вопросы, мы бы рекомендовали всем, кто проводит или планирует исследования о третьем секторе. В этой же части помещен толковый словарь. Это первый опыт компиляции определений, связанных с понятиями «социальная сфера» и «некоммерческий сектор», так что многие определения не назовешь устоявшимися или удачными. Их публикация не рассчитана на закрепление толкований, это, скорее, провокация к дискуссии, в ходе которой, возможно, и будет выработан язык профессионального общения.*

*Деление на части не следует воспринимать буквально. Каждая из них содержит мысли и факты, уместные в других частях. Мы сознательно не исключали повторов и не акцентировали внимание на противоречиях между текстами разных авторов, стремились не сокращать присланные материалы. Врезки помогут не отличающемуся усердием читателю сразу «зацепиться» за основные идеи или получить вспомогательную информацию, но не заменят полного изучения текста. Кстати, если изложение каких-либо проблем покажется недостаточно детальным или спорным, читатель волен дискутировать непосредственно с авторами – их список и координаты также среди приложений.*

*Надеемся, книга будет интересна и менеджерам социальной сферы, и политикам, и представителям донорских организаций, и исследователям. Как показал сочинский*

*«мозговой штурм», мы пока находимся в самой начальной стадии серьезного обсуждения роли НКО в оказании социальных услуг. Того обсуждения, которое необходимо для принятия правильных решений и социального развития России в целом.*

*Спасибо всем авторам. Особая благодарность Роману Мокиенко и Елене Ковалевской, которые много помогли мне в работе и без которых я бы просто за нее не взялся.*

# Содержание

К читателю .....	8
<b>Часть 1. НКО в социальной сфере: реальность .....</b>	<b>9</b>
Аврорина Л.В. Россия: НКО как особый сегмент рынка социальных услуг .....	9
Орлова А.В. Санкт-Петербург: ярмарка социально-значимых проектов .....	12
Рондик И.Н. Кемеровская область: участие НКО в социальном обслуживании пожилых людей .....	15
Мочалина А.В. Челябинск: социальные услуги НКО .....	22
Тажирова О.А. Нижегородская область: опыт НКО в оказании платных услуг .....	24
Владыко Л.А. Красноярский край: знакомство с третьим сектором .....	29
Петунина Е.А. Республика Коми: социальные услуги для женщин .....	30
Пестрикова В.И. Самарская область: НКО на рынке социальных услуг .....	32
Таубина Н.Е. Москва: социальные услуги в правозащитной сфере .....	33
Белоусова М.П. Алтайский край: проблемы развития негосударственного сектора с оциальных услуг .....	35
Тополев-Солдунов А.В. Общенациональный конкурс грантов «Скорая помощь» .....	39
<b>Часть 2. НКО в социальной сфере: анализ.....</b>	<b>47</b>
Феоктистова Е.Н. Развитие социального обслуживания с участием негосударственного сектора.....	47
Жогин Б.Г. Конкуренция в сфере социальных услуг: преимущества и слабости НКО ..	52
<b>Часть 3. Социальное партнерство .....</b>	<b>57</b>
Феоктистова Е.Н. Вопросы развития социального партнерства между структурами государственной власти и НКО.....	57
Воронина Т.Д. НКО и власть как субъекты социальной сферы: проблемы технологизации взаимодействия .....	61
Владыко Л.А. Некоторые аспекты взаимодействия НКО и властей в Красноярском крае.....	67
Бородина Т.А. Социальное партнерство на местном уровне .....	68
Мочалина А.В. О взаимодействии .....	71
Чагин К.Г. Конкурсы на социальное обслуживание населения: опыт, проблемы и перспективы .....	72
<b>Приложения.....</b>	<b>77</b>
Загорулько Н.М., Потапенко М.С. Экономические проблемы развития сферы социальных услуг: вопросы для исследований .....	77
Термины .....	82
Список участников .....	93
Программа «мозгового штурма» .....	96
<b>Послесловие.....</b>	<b>97</b>

## К читателю

Уважаемые коллеги!

В середине 2002 года программа ПРО-НКО/IREX изучила достижения в развитии российских НКО. Необходимо было выделить те темы и идеи, которые назрели для специального отдельного обсуждения. Прежде при рассмотрении проблем развития гражданского общества наибольшее внимание уделялось построению демократии и повышению гражданской активности. В последние несколько лет дискуссии концентрировались на вопросах устойчивости НКО и их партнерства с властями.

По мере организационного укрепления НКО превращаются в активных поставщиков услуг – от обеспечения сирот бесплатной едой и одеждой и до проведения обследований на предмет выявления рака груди у женщин, находящихся в заключении. Но, несмотря на такой ценный вклад НКО, еще никто не поднимал вопросы, необходимые для принятия решений о том, как и почему НКО должны быть поддержаны в качестве профессиональных организаций, предоставляющих услуги населению. После проведенного анализа программа ПРО-НКО и ее партнеры решили, что пришло время для того, чтобы серьезно рассмотреть проблемы, связанные с предоставлением социальных услуг неправительственными организациями, и продвинуть дискуссии на эту тему.

В начале октября 2002 года IREX, при поддержке Института «Открытое Общество» (ИОО), собрал вместе более 30 специалистов из 16 регионов России для обсуждения состояния дел в области предоставления услуг некоммерческих организаций в России, рассмотрения достижений и имеющихся проблем. Способны ли НКО предоставлять клиентам услуги более высокого качества, чем те, которые предоставляют государственные и муниципальные структуры? Должны ли НКО конкурировать с государственными структурами, или они должны предоставлять дополняющие услуги? Кто должен заниматься вопросами контроля качества предоставляемых услуг? Являются ли данные услуги устойчивыми, или разовый грант, полученный от иностранного фонда, оставит граждан разочарованными в том, что услуга не постоянна? Это только некоторые вопросы, поставленные приглашенными экспертами и активистами третьего сектора.

В данной публикации IREX и ИОО хотели бы поделиться теми мнениями, которые выразили специалисты. Здесь вы найдете более 20 статей и презентаций, затрагивающих вопросы, на которые необходимо искать ответы. Пожалуйста, отнеситесь к ним критически! Ищите контраргументы. Цель этой публикации – расширить поле дискуссии. Обсуждение темы «Роль НКО в предоставлении социальных услуг» только начинается. Мы надеемся, что вы сможете использовать эту информацию для того, чтобы привнести свою точку зрения и принять активное участие в последующих обсуждениях.

IREX еще раз благодарит Институт «Открытое Общество» и всех авторов за их активный интерес и участие. Мы надеемся, что вы примете участие и в будущих дискуссиях.

*Крис Кавано, IREX*

*Москва,*

*май 2003 года*



# Часть 1. НКО в социальной сфере: реальность

*Аврорина Л.В., САФ-Россия (Москва)*

## Россия: НКО как особый сегмент рынка социальных услуг

Традиционно социальная сфера – это сфера деятельности государства, которое отвечает за реализацию социальной политики. В последнее время можно с определенной уверенностью говорить и о заметной роли НКО на рынке социальных услуг.

При этом всегда существуют и вечные проблемы, не зависящие от политики и социально-экономического развития государства, проблемы, касающиеся конкретно людей: болезни, наркомания, насилие и т.д. Также возникают и краткосрочные проблемы, появляются группы особого риска. Например, проблема распространения СПИДа или вспыхнувшая эпидемия туберкулеза; сокращение армии и, как следствие, безработица среди мужчин работоспособного возраста. Т.е. там, где требуется быстрое реагирование на возникшую проблему или требуется индивидуальная опека (чего не может позволить себе государство), НКО играют значительную, а иногда и ключевую роль. НКО также важны там, где нужно изменить мировоззрение, где требуются личностные или межличностные изменения, где нужна индивидуальная услуга. Профессиональный потенциал НКО, а также непосредственная заинтересованность и гибкость реагирования на возникающие проблемы, деятельность на межотраслевом уровне – все это определяет ту нишу, тот особый сегмент рынка социальных услуг, который занимают НКО.

В 2002 году САФ провел экспресс-исследование, используя данные реализуемых фондом программ, об участии НКО в решении социальных проблем и оказании услуг населению. Ставилась задача посмотреть, в каких сферах деятельности и для каких целевых групп населения НКО

демонстрируют наибольшую активность, что является приоритетом участия НКО в решении социальных вопросов в рамках различных программ. Где та ниша, в которой наиболее эффективно работают или планируют свою деятельность НКО. Данные были получены:

- на основе анализа сведений из базы данных Школы НКО САФ;
- заявок участников Конкурса проектов «Социальное партнерство», состоявшегося в рамках Ярмарки социальных и культурных проектов «Саратов-2001» Приволжского федерального округа (ПФО);
- анализа проектов по результатам первого этапа конкурса «Социальных проектов нефтяной компании ЮКОС», проведенного САФ в Ханты-Мансийском автономном округе и Томской области;
- на основе исследования деятельности городских благотворительных фондов России, проведенного САФ в 2002 году.

Эти программы имеют различные приоритеты, цели и задачи, географию, но их объединяет участие НКО в решении социальных проблем. Основным предметом анализа являлись организации, оказывающие социальные услуги, и те категории населения, которым они эти услуги оказывают.

Для обучения в рамках различных программ, проводимых Школой НКО, потенциальным участникам предлагается предварительно заполнить анкету Участника, на

**Там, где требуется быстрое реагирование на возникшую проблему или требуется индивидуальная опека (чего не может позволить себе государство), НКО играют значительную, а иногда и ключевую роль**

основании которой затем на конкурсной основе происходит формирование учебных групп. Анкета содержит вопросы о видах деятельности, услугах и тех целевых группах, благополучателях, на которых эта деятельность распространяется. Из 1450 таких анкет методом случайной выборки были проанализированы данные по 200 организациям, представляющим 59 регионов России. 163 из них (82%) работают в социальной сфере.

Распределение этих 163 НКО по видам оказываемых услуг оказалось следующим.

Услуги	%%
правовая и юридическая поддержка	30,3
консультации	24,5
социально-психологическая помощь	16,0
тренинги (обучение)	11,2
различные формы реабилитации	9,6
материальная помощь	4,8
медицинская помощь	3,7

А их распределение по целевым группам таким:

Целевая группа	%%
молодежь и подростки	37,4
дети	29,4
мигранты и вынужденные переселенцы	9,8
инвалиды	9,2
женщины	6,7
лица, страдающие трудноизлечимыми болезнями	3,1
многодетные семьи	1,8
малоимущие слои населения	1,8
мужчины, находящиеся в кризисных ситуациях	0,6
лица без определенного места жительства	0,0
пенсионеры	0,0

Реальное участие НКО на рынке социальных услуг можно продемонстрировать на примере 84 проектов-победителей в рамках конкурса «Социальное партнерство» Приволжского федерального округа в 2001 году, 29 из которых направлены на оказание социальных услуг. Исполнителями, по условиям конкурса, являются как муниципальные и государственные учреждения, так и НКО. Так вот доля НКО составила половину. Причем, приоритетной целевой группой для НКО в данном конкурсе является молодежь и подростки, что также соответствует данным в последней таблице. А вот приоритетом муниципальных учреждений оказалась работа с детьми.

**Получить грант на продолжение деятельности достаточно сложно, т. к. западные фонды хотят видеть и поддерживать инновационную деятельность, а не продолжение текущей**

Также интересен тот факт, что некоммерческими организациями освоено столько же средств грантового фонда, что и государственными и муниципальными учреждениями. Соответственно, 5,4 и 6,1 миллионов рублей. Т.е., судя по этому срезу, на территории ПФО некоммерческие организации по объемам и освоенным финансовым средствам, занимают 50% рынка услуг в социальной сфере. И это еще без учета того, что часть НКО смогла

привлечь дополнительно финансовые ресурсы за счет средств зарубежных грантов и российских спонсоров.

Часть проектов демонстрирует партнерство государственных и некоммерческих организаций в сфере отработки новых социальных технологий и подходов в сфере социальных услуг, а также расширение спектра услуг. За счет средств гранта были созданы экспериментальные площадки, на которых были реализованы совместно новые модели и механизмы, в результате эти площадки получили статус федеральных и региональных центров с выделенным финансированием. Таким образом, опыт и профессиональные навыки НКО были внедрены в постоянную практику.

Примером успешного взаимодействия, реальных партнерских отношений государства и НКО в сфере социальной политики и предоставления различных социальных услуг именно НКО может служить программа «Помощь детям-сиротам в России», финансируемая Агентством США по Международному развитию (АМР США, 1999 - 2002 гг.). В программе приняли участие 72 НКО из 23 субъектов Российской Федерации.

Специалисты общественных организаций при поддержке местных органов власти разработали и внедрили уникальные подходы и методы работы для различных категорий детей по профилактике социального сиротства, а также социальной адаптации детей-сирот и защиты их прав. Только за три года эти организации оказали помощь более чем 13 тысячам

**Несмотря на эти сложности и нестабильность, сама природа НКО, миссия этих организаций связана с оперативным реагированием на возникающие потребности в сообществах. А значит, всегда будет существовать та ниша, тот особый сегмент на рынке социальных услуг, который и занимают НКО**

детей и 10 тысячам семей. В результате многие дети-сироты получили навыки эффективной коммуникации в обществе, приобрели профессиональные навыки (такие, как пользование компьютером, владение иностранными языками), развили свои творческие способности; многие выпускники детских домов, с помощью юристов из общественных организаций

избежали махинаций с полученным ими жильем.

Ярким примером роли общественной организации в разработке новых подходов и социальных услуг является Псковское отделение «Российского Детского Фонда». Организация разработала положение о патронатной семье. Положение было утверждено местной Думой и теперь на его основе местная власть совместно с псковским отделением «Российского Детского Фонда» будет поддерживать и развивать в регионе институт патронатной семьи.

В последние годы бизнес также начинает играть заметную роль в финансировании социальных проектов НКО, поскольку они демонстрируют высокую эффективность. Минимальные издержки и прямая адресная помощь, неформальная заинтересованность в решении проблемы, исключение многоуровневых согласований и регламентаций – все это является привлекательным для бизнеса. Система конкурсного отбора проектов и хорошо отлаженные процедуры экспертизы, отчетности, мониторинга и оценки проектов, умение формулировать задачу и планировать деятельность для достижения результатов, достаточно хорошо освоено некоммерческим сектором и позволяет наиболее эффективно использовать ограниченные ресурсы. Стиль организационной деятельности отвечает подходам, используемым самими бизнес-структурами.

Чаще всего бизнес вкладывает средства в решение социальных проблем именно на территориях своего присутствия. Примерами могут служить участие в финансировании

проектов через конкурсы, проводимые городскими благотворительными фондами и участие в формировании капитала этих фондов, а также собственные конкурсы социальных проектов, как, например, конкурс нефтяной компании ЮКОС.

Что же в итоге отличает услугу, предлагаемую НКО?

- гибкость;
- технологичность и организованность, использование различных и разнообразных инструментов;
- оперативность, быстрое реагирование на проблему;
- персонификация и адресность помощи;
- инновационность, применение новых механизмов решения проблемы, что не всегда может позволить себе государство;
- экономичность – значительно более низкая цена за счет минимизации накладных административных расходов; при этом зачастую используется труд высококлассных специалистов, но работающих на волонтерских началах или занятых часть времени;
- уникальность и дополнительность услуг НКО, отсутствие дублирования государственных программ;
- комплексность и применение интегрированного подхода;
- разнообразие и многоплановость услуг.

При этом существуют достаточно большие проблемы и препятствия в эффективном использовании потенциала НКО.

Прежде всего, – это нестабильность самого рынка социальных услуг. Из-за нехватки ресурсов усилия НКО носят кратковременный характер и зависят от длительности. Зачастую, при окончании проекта организация прекращает свою деятельность именно по оказанию услуг, если к моменту окончания проекта она не получила новое финансирование или не стала оказывать услуги на платной основе. Получить грант на продолжение деятельности достаточно сложно, т. к. западные фонды хотят видеть и поддерживать инновационную деятельность, а не продолжение текущей. А оказание платных услуг – это уже бизнес со всеми вытекающими последствиями, связанными с налогообложением и экономическими рисками.

Несмотря на эти сложности и нестабильность, сама природа НКО, миссия этих организаций связана с оперативным реагированием на возникающие потребности в сообществах. А значит, всегда будет существовать та ниша, тот особый сегмент на рынке социальных услуг, который и занимают НКО.

*Орлова А.В., Центр развития некоммерческих организаций (Санкт-Петербург)*

### **Санкт-Петербург: ярмарка социально значимых проектов.**

В октябре 2001 года в Санкт-Петербурге прошла городская Выставка социально значимых проектов. Основное ее отличие от выставок и ярмарок НКО, проводимых в других городах, заключалось в том, что она была ориентирована на презентацию деятельности некоммерческих организаций жителям города. Выставку посетили около 3 тысяч горожан. Поэтому на ней были представлены не только действующие и перспективные проекты НКО, но и регулярно предоставляемые услуги этих организаций.

Из 80 петербургских НКО, регулярно предоставляющих услуги, 20 организаций, наряду с бесплатными, оказывают платные услуги. 39 организаций дали информацию о примерном количестве клиентов и описали оказываемые услуги (кому, где, когда, на каких условиях предоставляются). Оказалось, что только 3 организации ведут регулярный учет клиентов.

Две нижеследующие таблицы демонстрируют, какие услуги оказываются петербургскими НКО бесплатно и за плату.

Какие выводы можно сделать?

Во-первых, нужно отметить, что проведение консультаций (особенно юридических) наряду с обучающей и издательской деятельностью – являются наиболее часто встречающимися сферами, в которых оказывают услуги НКО. Причем НКО здесь являются конкурентоспособными, поскольку эти услуги НКО оказываются и на платной основе. Существенную часть услуг составляют обучение специалистов и их стажировки. Это можно объяснить тем, что в процессе проектной работы НКО освоили современные социальные технологии и теперь готовы передавать их отечественным специалистам, работающим как в негосударственных, так и в государственных учреждениях.

**НКО освоили современные социальные технологии и теперь готовы передавать их отечественным специалистам, работающим как в негосударственных, так и в государственных учреждениях**

Во-вторых, можно видеть, что собственно социальные услуги, ориентированные на социально-незащищенные слои населения (пожилых, малообеспеченных, бездомных и т.д.), оказываются меньшим количеством НКО, причем ни одна из этих услуг не является платной. Эта деятельность является чисто благотворительной, организации изыскивают дополнительные средства для регулярного оказания этих услуг. Стоит напомнить, что относительно небольшое количество НКО в социальной сфере не означает малых объемов.

<b>Бесплатные услуги НКО</b>	<b>количество организаций</b>
Консультации	
<i>юридические, по защите прав</i>	21
<i>социально-психологические</i>	8
<i>медицинские</i>	6
<i>другие</i>	10
Издательская деятельность, выпуск периодических изданий	18
Обучающие мероприятия <i>обучающие семинары-тренинги,</i> <i>образовательные программы, лекции,</i> <i>обучение языку,</i> <i>пользование персональным компьютером</i>	17
<i>внешкольная работа с детьми,</i> <i>организация досуга</i>	17
<i>подготовка специалистов</i>	13
<i>коррекционные и реабилитационные</i> <i>занятия, психологические тренинги,</i> <i>группы психологической поддержки</i>	12
<i>стажировки для специалистов</i>	2
Горячая линия/телефон доверия	5
Библиотека	4
Создание Интернет-сайтов и их информационная поддержка	7
Предоставление доступа в Интернет	2
Проведение массовых акций и кампаний, привлечение волонтеров	7

Социальные услуги	
организация гуманитарной помощи,	
раздача продуктовых наборов	12
содействие в трудоустройстве,	
временная занятость	11
организация летнего отдыха	6
патронаж на дому	4
организация горячего питания	3
социальный автобус для пожилых	
и инвалидов	2
«Народный» магазин	2
уход за лежачими больными в стационаре;	
предоставление ночлега бездомным	
и их регистрация	1
комплексное медико-психологическое	
обследование	1

Некоторые организации являются достаточно крупными. Например, регулярная раздача горячего питания большому числу малообеспеченных и бездомных проводится организациями "Золотой пеликан" и "Ночлежка"; а комплексное медико-социально-психологическое обследование детей первого года жизни – Институтом раннего вмешательства (более 2,5 тысяч детей в год). Известно, что услуги для некоторых групп (например, бездомные или пострадавшие от тоталитарных сект) предоставляются в городе только НКО.

<b>Платные услуги НКО</b>	<b>количество организаций</b>
Консультации юридические, по бухучету,	
управлению	2
Обучающие семинары-тренинги, лекции,	
в т.ч. обучение иностранному языку,	
пользованию персональным компьютером	3
Подготовка специалистов	6
Стажировки для специалистов	3
Внешкольная работа с детьми	2
Экскурсии	3
Психодиагностические	
и коррекционные занятия	1
Организация и проведение семинаров,	
конференций, праздников	1
Экологическая экспертиза и сертификация	1
Бытовые услуги (уборка, няни и т.д.)	1
Ризография и печатные работы	1
Разработка программного обеспечения,	
баз данных	1

Часть перечисленных в таблице социальных услуг финансируется в рамках городских целевых программ, в частности организация летнего отдыха детей и временная занятость подростков. Механизм финансирования предусмотрен, например, Законом Санкт-Петербурга «О грантах Санкт-Петербурга для общественных объединений», а также конкурсов, проводимых согласно Закону «О целевых программах Санкт-Петербурга».



По Закону гранты могут быть предоставлены общественным объединениям для реализации проектов по следующим направлениям:

- социальная и правовая помощь лицам, нуждающимся в социальной и правовой защите (в том числе беженцам и вынужденным переселенцам, инвалидам, безработным, лицам, нуждающимся в опеке и попечительстве, жертвам насилия), правовое образование, защита прав человека;
- охрана здоровья граждан и окружающей среды;
- охрана памятников истории и культуры, создание, сохранение, распространение и освоение культурных ценностей.

Всего в 2002 году было профинансировано 9 проектов НКО, при этом существенным ограничением для ряда организаций стало требование 50% софинансирования проекта из внебюджетных средств.

В рамках городских целевых программ комитетами Администрации Санкт-Петербурга в 2002 году был проведен ряд конкурсов, в которых могли принять участие НКО. Например, конкурс по разработке и внедрению проектов в области профилактики наркомании, проводившийся в рамках закона "О целевой программе Санкт-Петербурга «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2002-2005 гг.». Или конкурс на лучшие программы развития информационной и PR-деятельности в сфере культуры, проводившийся в рамках «Программы поддержки культуры и искусства в 2002 году». В этих двух конкурсах все лоты были выиграны НКО (6 и 3 организации соответственно).

Развитие обучающих, информационных и консультативно-правовых услуг НКО идет в целом в соответствии с запросом городских властей. При этом практически отсутствуют конкурсы собственно на социальное обслуживание населения, в которых НКО могли бы выступить конкурентами государственных учреждений (реабилитационных центров, центров социального обслуживания населения, детских домов и т.д.). Хотя ряд некоммерческих организаций имеет бюджетное финансирование (например, приюты для безнадзорных детей), вряд ли сегодня можно говорить о возможности реальной конкуренции между НКО и государственными структурами, прежде всего в связи с отсутствием у НКО реально развитой инфраструктуры, необходимой для оказания массовых услуг населению.

Пока предложение НКО в основном отражает тенденции финансирования тех или иных видов деятельности, в частности, городскими властями, но при этом НКО аккумулируют уникальные технологии и опыт работы с отдельными категориями клиентов, что делает их потенциально конкурентоспособными на рынке социальных услуг.

*Рондик И.Н., Кузбасский центр «Инициатива» (Кемерово)*

### **Кемеровская область: участие НКО в социальном обслуживании пожилых людей**

С июля 2000 года Российско-Европейский фонд осуществляет трехлетний проект «Поддержка развития системы социального обслуживания пожилых людей в городе Кемерово и Кемеровской области».

В последнее время в Кемеровской области наблюдается значительный спад рождаемости, старение населения. Несмотря на то, что регион, где имеется широко развитая угледобывающая, химическая и металлургическая промышленность, сильно пострадал от финансового и экономического кризиса, здесь постоянно оказывается поддержка жителям. Так, например, четыре крупных угледобывающих компании предоставляют ежегодно бесплатный уголь более чем 12 тыс. пожилых людей. Губернатор Кемеровской области

А. Тулеев выступает активным защитником прав пожилых людей в регионе: открыт новый госпиталь для пожилых людей с отличными удобствами и технической оснащенностью, созданы «социальные магазины» для пожилых людей, создан департамент социальной реабилитации пожилых людей. И к концу 1999 года в Кемеровской области насчитывалось 53 центра дневного пребывания для пожилых людей и инвалидов, 337 отделов предоставляли обслуживание на дому почти 30 000 нуждающимся в помощи.

### **О Проекте**

Политика областной администрации и определила выбор региона для выполнения проекта, как наиболее подходящего для развития модели социального обслуживания пожилых людей. Проект «Поддержка развития системы социального обслуживания пожилых людей в городе Кемерово и Кемеровской области» финансируется Министерством международного развития Великобритании.

Проект ставит своей задачей расширение деятельности различных агентств социального обслуживания, совершенствование услуг для пожилых людей, особое внимание уделяется учету индивидуальных особенностей, соблюдению прав пожилых граждан, развитию регионального обслуживания, что будет способствовать снижению необходимости

**Фонд Российско-Европейский фонд зарегистрирован в Великобритании в 1993 году как благотворительная организация. Цель Фонда – оказание помощи в проведении социальных реформ и совершенствования системы социального обслуживания в России путем обмена информацией и опытом, предоставления консультативных услуг, обучения социальных работников, управленческого персонала государственных учреждений и социальных служб.**

помещения пожилых людей в стационары. Также задачами Проекта являются совершенствование стандартов обслуживания в стационарах, расширение умений ведущих работников и привлечение неправительственных организаций к участию и предоставлению социальных услуг пожилым людям. Вот перечень того, что было сделано в последнее время:

- при администрации Кемеровской области и города Кемерово функционирует координационный совет Проекта. Информация о том, как он выполняется, в чем есть проблемы, нестыковки, где, на что и кому нужно обратить внимание, очень полезна для определения стратегических направлений совместного выполнения проектов социальными службами и общественными организациями;
- проведены семинары-тренинги для социальных работников и некоммерческих организаций по вопросам: ознакомления с новыми методами работы с пожилыми людьми, по моделям оценки с использованием личностного подхода, по защите соответствующих независимых организаций и социальных работников, по разработке и совершенствованию законодательства по социальному обслуживанию, по разработке проектов и программ;
- прошли встречи-обсуждения с участием организаторов обслуживания, представителей негосударственных организаций и пожилых людей с целью оценки новых форм работы и услуг;
- проведены четыре учебно-ознакомительные поездки для представителей органов социального обслуживания/здравоохранения и негосударственных организаций области и преподавателей партнерских институтов в Великобританию и Ирландию;
- проведены две международные конференции «Пожилый человек в XXI веке»;
- предоставлено оборудование для социальных организаций и для проведения тренингов;
- разработаны областные социальные стандарты по социальному обслуживанию пожилых людей;



- функционируют три рабочих группы в различных городах области по разработке новых методов работы с пожилыми людьми, в состав которых вошли представители органов власти, бизнеса, некоммерческих организаций, вузов;
- проведены два конкурса социально значимых проектов, направленных на развитие партнерских отношений между социальными службами и некоммерческими организациями области;
- до завершения Проекта планируется: проведение международной конференции, принятие законопроекта по социальным стандартам обслуживания пожилых людей социальными службами области, закона «О социальном заказе», проведение семинаров консультантами проекта, распространение информации об успешных формах работы, распространение успешного опыта работы, четкое определение роли НКО в предоставлении социальных услуг.

Кроме «Инициативы» в Проекте участвуют Департамент социальной защиты Кемеровской области, управления социальной защиты городов Кемерово, Новокузнецк, Березовский, Анжеро-Судженск, Прокопьевск, Кемеровский Государственный университет (кафедра подготовки социальных работников) и Кемеровский Государственный технический университет (кафедра подготовки муниципальных служащих).

Проект предусматривает развитие социальных служб независимо от формы собственности, даже пытается использовать возможности одних для усиления других.

Информацию можно увидеть на сайте [www.mega.kemerovo.su/cm/](http://www.mega.kemerovo.su/cm/), в научно-популярном журнале «Социальная работа» и сайте Российско-Европейского фонда ([www.ruseurotrust.org.uk](http://www.ruseurotrust.org.uk)).

В течение 2002 года деятельность по проекту проводилась по следующим трем направлениям: развитие партнерства, расширение перечня социальных услуг населению и популяризация активности НКО.

#### **Развитие партнерства**

Эта часть Проекта предусматривает несколько блоков мероприятий.

Во-первых, это установление партнерских отношений между НКО и центрами социальной защиты, а также формирование условий для возникновения совместных проектов по обслуживанию пожилых людей. Вот два примера развития партнерства НКО и муниципальных социальных служб и расширения деятельности НКО.

На базе Кузбасского Центра «Инициатива» работает юридическая клиника. Здесь совместно с юристом благотворительного фонда «Доброе дело» оказываются консультации населению. Профессиональный юрист ведет прием один раз в неделю, остальные дни работают студенты юридического факультета Кемеровского государственного университета. Они помогают клиентам оформлять документы: прошения, жалобы, обращения к депутатам различных уровней, в ЖЭКи, в органы государственной власти, иски в суды и т.д., оказывают первичные консультации в основном по бытовым вопросам (оплата жилья, получение пенсии и льгот по различным вопросам) и вопросам защиты прав пожилых людей (от детей-наркоманов, в органах государственной власти, потребительские права). Эти услуги можно получить и в юридических консультациях, и у юристов при управлениях социальной защиты, но за плату.

В рамках Благотворительного сезона «Доброе дело от доброго сердца» в 2001 и

**Благотворительный сезон – это коалиционное мероприятие, в котором принимают участие различные организации Кемеровской области. Социальные службы заявлялись в Благотворительном сезоне по собственному желанию различными акциями: «Теплая варежка», «Доставь поздравительную открытку одинокому пожилому человеку», «Помоги нуждающемуся (сбор вещей). Цель Благотворительного сезона – охватить население, бизнес, органы власти, НКО, учреждения и т. д. мероприятиями и инициативами, направленными на благотворительность и помощь нуждающимся (детям, инвалидам, пожилым людям).**

2002 гг. проводилось несколько совместных акций НКО и государственных социальных служб. Для акции «Теплая варежка» пожилые люди, находящиеся в дневном стационаре Центра социального обслуживания Центрального района г. Кемерово, связали рукавицы, которые были переданы в детские интернаты №№ 102, 64 и 104. Фондом «Доброе дело» совместно с медицинской компанией «Ваш доктор» была проведена вакцинация работников Комплексных центров социального обслуживания Центрального и Рудничного районов.

Во-вторых, был организован информационный обмен между НКО и социальными службами, такими, как Управления социальной защиты администраций городов и комплексные центры социального обслуживания населения в городах и районах Кемеровской области, использованы возможности Агентства социальной информации и вестника «НКО в Кузбассе». Выпуски «Вестника» доступны на сайте «Инициативы» в Интернете, они также ежемесячно рассылаются Департаментом социальной защиты населения Кемеровской области по всем своим подразделениям.

В-третьих, привлечение к участию социальных служб городов Кузбасса в Благотворительном сезоне.

В-четвертых, работа по имеющемуся законопроекту о социальном заказе, который уже обсужден с НКО и органами государственной власти. Создана рабочая группа по доработке проекта, в которую вошли представители НКО и государственных структур. К настоящему времени законопроект рассмотрен как российскими экспертами, так и консультантами Российско-Европейского фонда и внесен на рассмотрение областного Совета народных депутатов Кемеровской области. В этом году НКО области проведена общественная кампания по его продвижению. Принятию закона мешает отсутствие бюджетных средств и приближающиеся выборы в областной Совет народных депутатов. Сейчас идет работа с некоторыми кандидатами в депутаты с тем, чтобы они заложили принятие данного закона в свои предвыборные программы. Такой подход позволил обеспечить в 1999 году принятие закона о молодежи и молодежной политике.

#### **Расширение перечня социальных услуг населению**

Эта часть Проекта включает организацию работы юридической клиники по оказанию юридических консультаций пожилым людям. Это новая услуга. Юридическая клиника и услуги юриста появились в негосударственном секторе. Услуга оказывается бесплатно, поэтому и востребована пожилыми людьми. Бизнес и власть берут за правовые услуги, хоть небольшую, но плату. «Инициатива» работает через добровольцев – студентов и преподавателей Кемеровского Государственного университета, кроме того, фонд «Доброе дело» спонсируется коммерческими организациями-партнерами.

#### **Популяризация активности НКО, вовлечение населения в их деятельность и расширение ресурсной базы социальной сферы**

В рамках этой части Проекта:

- создано Агентство добровольной помощи, вовлекающее молодежь в обслуживание пожилых людей, а также в решение местных социальных проблем;
- проведены стажировки студентов социального факультета Кемеровского Государственного университета в некоммерческих организациях нашей области;
- прошли конкурсы среди государственных структур и некоммерческих организаций по написанию проектов по улучшению социального обслуживания пожилых людей, особенно совместных проектов: НКО и власть. Главной задачей этих конкурсов был сбор идей по социальному обслуживанию пожилых. Часть идей была использована самими социальными службами и внедрена в работе, часть вошла в областную программу «Старшее поколение», часть обобщило Министерство труда и социального развития РФ через Московский педагогический государственный университет. Они были опубликованы в сборниках «Социально-психологическая работа с пожилыми людьми: опыт Кузбасса»;

«Практикум по работе с пожилыми людьми: опыт России и Великобритании»;

– проведены семинары и консультации для работников социальных служб, как муниципальных, так и независимых организаций, по разработке проектов, оформлению заявок на финансирование, управлению проектами, финансовой отчетности и т.д.

### **Конкурс идей**

Решением экспертного совета были отмечены денежными премиями:

Первую премию (\$300) получил проект «Совершенствование методов работы с людьми пожилого возраста по оказанию помощи в создании супружеских пар», предложенный Комплексным центром социального обслуживания населения Анжеро-Судженска. Этот проект был направлен на конкурс Министерства социальной защиты РФ, который проводился только для Кемеровской области при поддержке Посольства Великобритании в РФ, на лучший инновационный проект в социальной сфере и получил премию: микроавтобус.

**В отличие от НКО среди муниципальных социальных служб очень сильно выражено «иждивенчество», расхожий тезис: «нам все должны помогать» или «давайте деньги, а мы сами с ними справимся»**

Вторую премию (\$200) получил проект «Социально-психологическая адаптация пенсионеров» Фонда социальной поддержки «Занятость» г. Новокузнецка.

Третью премию (\$100) – проект «Обитель» Управления социальной защиты населения Куйбышевского района Комитета социальной защиты администрации города Новокузнецка Кемеровской области и Комплексный центр социального обслуживания населения г. Новокузнецка.

Четвертую премию (по \$50) получили 3 проекта:

– «Адаптация лиц пожилого возраста», МУ Комплексный центр социального обслуживания населения Центрального района г. Кемерово. По данному проекту были установлены партнерские отношения с фондом «Доброе дело», и он был поддержан Институтом «Открытое Общество», грант \$10 000;

– «Социальное обслуживание людей на основе индивидуального подхода» муниципального учреждения Центр социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов г. Березовского;

– проект «Почувствуйте уверенность в себе и нужность другим», муниципального учреждения Комплексный центр социального обслуживания населения Новоильинского района г. Новокузнецка.

Наконец, специальную премию (\$300) за Клуб «Социальный работник» получило муниципальное учреждение Комплексный центр социального обслуживания населения Рудничного района г. Кемерово.

### **Уроки**

Первый этап реализации проекта выявил, что:

– общественных организаций, которые предоставляют услуги пожилым людям, мало. В начале проекта таких организаций было 2 - «Красный Крест» и «Совет ветеранов», сейчас более 17;

– общественные организации и службы социального обслуживания зачастую воспринимают друг друга как конкурентов в поиске внебюджетных средств, т.е. средств, выделяемых различными спонсорами и фондами, это препятствует установлению партнерских отношений между ними;

– в отличие от НКО среди муниципальных социальных служб очень сильно выражено «иждивенчество», расхожий тезис: «нам все должны помогать» или «давайте деньги,

а мы сами с ними справимся»;

– в большинстве случаев их работники считают, что для увеличения объема оказываемых населению услуг нужно просто расширять штаты социальных служб;

– государственные и общественные службы не имеют заинтересованности в поиске партнеров, объединении ресурсов, использовании добровольческого труда и инициатив, новых идей, возможности выйти за рамки установленных государством служебных обязанностей и инструкций в оказании помощи пожилым людям.

#### **Данные социологического опроса**

С октября 2002 года Кузбасский центр «Инициатива» начал проводить социологические исследования некоммерческого сектора Кемеровской области. Ниже представлены некоторые его промежуточные итоги.

Ответы жителей на вопросы не вызывают оптимизма и заставляют задуматься, почему при существовании социальной проблемы население не рассматривает НКО в качестве одного из механизмов решения своих проблем.

Вопрос: Какие общественные организации являются наиболее жизнеспособными в современных российских условиях?

<b>...созданные по инициативе...</b>	<b>доля ответов, %%</b>
...и при поддержке государственной власти	36,2
...органов муниципального самоуправления	5,6
...и при поддержке влиятельных политических партий	5,0
...и при поддержке бизнес-элиты	17,9
...активистами на основе гражданских инициатив и самоорганизации	20,3
другое	6,0

Вопрос: Приходилось ли Вам, либо членам Вашей семьи обращаться за помощью в какие-нибудь общественные организации?

<b>вариант ответа</b>	<b>доля ответов (в %%)</b>
да	9
нет	76,7
затрудняюсь ответить	13,6

И на следующий вопрос, если ответ на предыдущий – да: была ли Вам оказана помощь в разрешении проблемы?

<b>вариант ответа</b>	<b>доля ответов (в %%)</b>
да	50
лишь отчасти	30
нет	20

Вопрос: Что вы намерены предпринять в случае ухудшения вашего социального положения?

варианты ответа	доля ответов, %%
буду покорно терпеть	8,2
искать дополнительный заработок, не нарушая закон	40,1
добывать деньги любым способом	25,2
буду участвовать в политической борьбе	7,0
затрудняюсь ответить	10,5

Вопрос: В какой мере следующие российские государственные и общественные структуры способствуют построению в России Гражданского общества?

варианты ответа	доля ответов, %%
Президент России	69,9
Государственная Дума РФ	37,4
Губернатор Кемеровской области	60,2;
милиция	27,1
армия	35,7
общественные некоммерческие организации	25,2
судебная система	36,4
профсоюзы	31,6
средства массовой информации	49,8
бизнесмены	21,3
криминальные структуры	16,8

Отдельное анкетирование проводилось и для НКО. В ходе него, в частности, выяснялось, какие услуги оказываются бесплатно, а какие за плату. Получился следующий расклад.

Платные услуги:

- исследовательские;
- консультации для органов власти;
- реабилитация наркоманов;
- парковка автомобилей;
- физическая подготовка к родам;
- уход за тяжелобольными на дому;
- обучение первой медицинской помощи на дому;
- консультации по сделкам с недвижимостью;
- проведение тематических лагерей для детей;
- консультации врачей;
- ксерокопирование;
- реализация печатных информационных изданий.

Бесплатные услуги:

- социальные услуги пожилым;
- благоустройство;
- продуктово-вещевые ярмарки;

- обеспечение инвалидов по зрению специальными средствами;
- культурные мероприятия;
- просветительская работа;
- консультирование;
- создание рабочих мест и социализация инвалидов военных служб;
- юридические правовые консультации;
- социально-бытовые услуги;
- семинары для женщин.

И, наконец, об ответах на вопрос о проблемах, которые испытывают НКО.

Большинство называет «отсутствие источников финансирования и развитие материальной базы».

На втором месте по остроте стоит проблема взаимоотношений с властью и слабая законодательная база, особенно часто указывается потребность в законе о социальном заказе или законе о взаимодействии с органами власти.

Большой проблемой стало и взаимодействие со средствами массовой информации, которые, как считают НКО, не хотят продвигать их социальные услуги, а денег на рекламу в некоммерческом секторе нет, и положения законодательства, касающиеся социальной рекламы, не работают.

*Мочалина А.В., Некоммерческое партнерство «Open Community» (Челябинск)*

## **Челябинск: социальные услуги НКО**

### **Определение рынка социальных услуг**

Под рынком социальных услуг будем понимать те аспекты социальных отношений, которые помогают кому-либо (имеются в виду клиенты социальных услуг, которые, если они «добросовестные», находятся в трудной жизненной ситуации) справиться с трудной ситуацией с наименьшими негативными последствиями.

Говоря о социальной поддержке, нужно отметить два главных аспекта. Во-первых, социально-эмоциональный аспект, который связан с взаимоотношением, заботой и уважением. Во-вторых, инструментальный аспект, в котором особое внимание уделяется информации, совету, юридической, финансовой и материальной помощи.

Социальная поддержка может быть оказана со стороны семьи, родственников, друзей, коллег по работе или соседей, т.е. поступать из «естественного» социального окружения человека. Но может быть оказана и специалистами. Эта профессиональная социальная поддержка оказывается организованно информационными и консультативными службами и социальными организациями.

### **Преимущества НКО**

Эффективность работы НКО в сфере социальных услуг должна быть выше, чем у аналогичных государственных структур. Это имеет место благодаря большей мотивации сотрудников НКО. Они не являются равнодушными исполнителями, отсиживающими положенные рабочие часы.

Использование добровольного труда, привлечение спонсорской помощи и грантов, возможно, приводило бы к тому, что НКО потребовали бы в среднем меньшее бюджетное финансирование, чем государственные и муниципальные учреждения, оказывающие те же услуги. Это превращает НКО в экономически выгодных партнеров для государства.

В настоящее время деятельность третьего сектора рассматривается в России преимущественно с социальной точки зрения, экономический аспект почти не затрагивается. Это приводит к незнанию и неполному использованию того потенциала, который заложен в



НКО. Сами НКО не владеют методами экономического анализа, не в состоянии аргументированно обосновать свои преимущества, поэтому не в силах убедить местные администрации в необходимости развития сектора НКО.

### **НКО в социальной сфере**

На сегодняшний день в Челябинске в социальной сфере действует около 300 организаций. Из них около 40 – это муниципальные учреждения (центры занятости, консультационные службы, медицинские центры по различным направлениям) и около 260 – некоммерческие негосударственные организации. Из 260 НКО только 170 проявляют постоянную активность, остальные скорее декларируют свое присутствие на рынке социальных услуг, нежели реально участвуют в нем.

Таблица дает представление о том, какие услуги оказывают НКО и какая доля организаций их предоставляет.

Услуги НКО	% организаций
проведение семинаров и тренингов	22%
образовательные услуги	10%
услуги для инвалидов	12%
детский досуг	12%
трудоустройство	35%
социальная реабилитация	9%

Муниципальные социальные службы, как правило, специализируются в определенной тематике (например, трудоустройство), обслуживая при этом все группы населения без всяких ограничений. В отличие от них, НКО служат примером разноплановых служб. Они предоставляют широкий набор услуг, специализируясь на определенной группе населения (молодежь, беженцы и т.п.) и оказывают услуги адресно.

### **О платных социальных услугах**

В начале 2001 года все НКО и консультативные службы Челябинска были проанкетированы с целью получения более точной информации об их деятельности, выяснения моделей функционирования этих организаций, выявления их собственной точки зрения относительно положения в этом сегменте рынка.

Исследование показало, что у большинства НКО нет четкого представления о стратегии развития их деятельности, маркетинге, системе налогообложения и правовых вопросах. Тем не менее, выяснилось, что хотя бы частично платные услуги предоставляют около 70% опрошенных организаций.

Многие представители некоммерческого сектора понимают необходимость развития платных услуг как одного из источников доходов организации.

Большинство организаций уже сейчас имеют более одного источника финансирования. В то же время, около 40% НКО Челябинска по-прежнему считают, что платные услуги вообще не совместимы со статусом «общественная организация».

### **Проблема информационного обслуживания населения**

В сложном, динамично развивающемся обществе, предлагающем нам широкие возможности, людям требуется не только сама информация, но и содействие в том, чтобы понять, как эффективно воспользоваться доступной информацией. Без такой услуги многие люди не смогут жить полноценной жизнью и вносить свой вклад в общее благо.

Существует огромная масса информации, дающая возможность заинтересованным лицам решать свои проблемы. Она распространяется в форме буклетов, картотек, компьютерных банков данных. Однако распределенность информации, большое количество носителей и огромные объемы практически не позволяют большинству населения ею воспользоваться. Эффективное ее использование предполагает высокий уровень образования и развитие

определенных навыков. Люди просто не могут в этом массиве найти нужные им сведения и быть уверенными в том, что получили то, что требовалось. Этот информационный материал больше подходит для консультанта, который может помочь человеку в выборе нужной информации.

### **Информационная услуга**

Информирование означает представление сведений и управление информационными потоками без конкретных рекомендаций. Таким образом, отбор информации и решения, как ею воспользоваться, полностью возлагается на самого клиента-пользователя. В обязанности работника информационной службы входит лишь выдача интересующей клиента информации. В частности, это относится и к сведениям о назначении различных социальных служб. В более развитой форме информирование сопровождается предоставлением рекомендаций по интересующему вопросу.

### **Консультативная поддержка**

В консультативных службах внимание уделяется не столько проблеме, интересующей человека, сколько самой его личности. Консультант помогает клиенту разобраться в его мыслях, чувствах, поведении, понять свое состояние и затем

найти силы для более эффективного решения проблемы, с которой он столкнулся.

Для того чтобы дать серьезную и глубокую консультацию, советнику требуется время. Цель консультации – помочь клиенту самому понять окружающую их жизнь, самостоятельно планировать и совершать свои поступки. Как и в информационном обслуживании, право выбора и принятия решения здесь также остается за клиентом.

Несмотря на особенности консультативной услуги, она не исключает и простого информирования и рекомендаций, где получить нужную информацию и как ее использовать. Но перед консультативными службами стоит более сложная задача – воспитать у населения самостоятельное понимание окружающих проблем и помочь людям изменить и развить себя. Это отличает эту форму работы от других. Консультативные службы пытаются дать клиентам возможность увидеть сложные аспекты их жизни и научить быть ответственными за свои поступки.

Большое значение имеет социальная поддержка в дружеской атмосфере. Это влечет необходимость создания доверительных, откровенных взаимоотношений с клиентом в процессе оказания услуги. Зачастую помощь оказывается в «скрытом» виде, в ходе непринужденной дружеской беседы.

*Тажирова О.А., Центр поддержки НКО «Служение» (Нижегород)*

## **Нижегородская область: опыт НКО в оказании платных услуг**

Согласно результатам исследования «Третий сектор Волго-Вятского региона», которое проводил центр поддержки НКО «Служение» в 2000-2001 годах, в Нижегородском регионе зарегистрировано более 4000 общественных организаций, включая политические и религиозные партии и движения. Из них около 1500 НКО социальной направленности, из них активно действующих – около 600 организаций.

Практически все организации, за редким исключением, многопрофильные. 550 опрошенных в ходе социологического исследования нижегородских НКО по профилю деятельности организации можно классифицировать следующим образом:

<b>Профиль деятельности НКО</b>	<b>количество организаций</b>
женские	107
инвалидные	126
медицинские	92
молодежные	150
научные	74



национально-культурные	82
образовательные	187
ветеранские	67
помогающие предпринимателям	27
помощи семье и детям	153
правозащитные	138
просветительские	207
профессиональные	105
творческие	146
спортивные и туристические	98
экологические	66

Еще один вид типологии НКО – классификация по целевым группам, клиентам, категориям населения, которым члены данных обществ оказывают помощь и поддержку. Здесь картина выглядит следующим образом:

<b>Целевая группа</b>	<b>количество организаций</b>
дети	263
молодежь	259
инвалиды	183
дети-инвалиды	120
пенсионеры	141
предприниматели	117
ветераны	100
многодетные семьи	77
женщины	91
неполные семьи	76
малообеспеченные	109
мигранты	23
бездомные	16
наркозависимые	33
национальные группы	32

Виды помощи, которые предлагают некоммерческие организации Нижегородской области, включают:

<b>Виды помощи</b>	<b>количество организаций</b>
консультирование	298
обучение и проведение семинаров	190
информационная поддержка	269
развитие способностей	161
защита прав	205
духовно-нравственная поддержка	170
трудоустройство	142
психологическая помощь	119
финансовая помощь	139
вещевая помощь	91
социально-бытовая помощь	184
медико-социальная помощь	116
продуктовая	88
организация общения и досуга	323

Характерной чертой практически всех общественных объединений является многочисленность источников формирования бюджетов и сравнительно небольшой «удельный вес» каждого источника в суммарных доходах.

Самый распространенный источник доходов – пожертвования предприятий, фирм, организаций. Практически каждая вторая общественная организация получает те или иные средства от второго сектора экономики. Таким образом, реализуется «двусторонняя» модель социального партнерства, где каждая сторона вкладывается по-своему в решение общественно значимых задач: одна – финансами, а вторая – добровольным трудом.

Треть объединений граждан в качестве источника доходов имеют пожертвования частных лиц.

Следующий по распространенности источник, но скудный по размерам поступлений – членские взносы. Поскольку многие общественные организации не имеют фиксированного членства, то вопрос о членских взносах для обеспечения деятельности для таких объединений граждан отпадает сам собою.

Определенную роль в формировании бюджетов общественных объединений играют местный бюджет – 15-20 % организаций. Роль федерального бюджета в формировании бюджетов общественных организаций незначительна (менее 3 % НКО получают из него какие-либо средства).

Гранты различных отечественных фондов почти не влияют на поддержку общественных объединений, хотя для отдельных организаций именно такие грантовые вливания сегодня могут быть единственной формой существования. В свою очередь, заметную роль в финансировании НКО играют иностранные фонды, поддерживая проекты каждой десятой организации, действующей на территории области.

Каждая пятая организация оказывает платные услуги различного вида. В объединениях с большим аппаратом штатных сотрудников заметную роль в формировании доходных статей бюджета играет предоставление платных услуг населению, а также доходы, получаемые от деятельности созданных ими коммерческих организаций.

Относительную уверенность в ближайшем будущем может обеспечить только собственная деятельность, поэтому рано или поздно все добровольные организации сталкиваются с необходимостью учиться зарабатывать. Рассмотрим, как решают эту задачу нижегородские НКО. Однако необходимо сразу оговорить: под платными услугами мы будем подразумевать услуги, оказываемые населению, в то время как некоторые общественные организации высказывают мнение, что грант – это тоже платная социальная услуга, продаваемая организацией фонду предварительно и оптом.

В списке нижегородских НКО, оказывающих платные социальные услуги, лидирующие позиции занимают организации, ведущие ту или иную образовательную деятельность. Среди них наиболее стабильным и известным является «Лингва Сервис Центр», оказывающий услуги в области изучения иностранных языков. Стоимость одного академического часа в группе для взрослых – 59 рублей, для детей до 12 лет – 54 рубля. Естественно, имеют место и специальные занятия с курсистом по индивидуальной программе и индивидуальной цене. Кроме того, центром ведется коммерческая деятельность, – платные переводы и, в меньшей степени, работа собственного небольшого

**Характерной чертой  
практически всех  
общественных объединений  
является многочисленность  
источников формирования  
бюджетов и сравнительно  
небольшой «удельный вес»  
каждого источника в  
суммарных доходах**

туристического агентства. По словам директора центра, доля дохода от платных услуг и коммерческой деятельности примерно 50 на 50. Такое равенство достигается за счет того, что центр часто получает большие и прибыльные корпоративные заказы на обучение языку, например, от Борского стекольного завода.

Доходы от оказания платных образовательных услуг центром родительской культуры «Лада» (негосударственное учреждение дополнительного образования) едва покрывают расходы на их оказание. Центр работает по хозрасчету, не извлекая прибыли из своей деятельности, поскольку цены на услуги невысоки: например, за курс из 12 занятий «Подготовка к родам» родители платят 800 рублей, за одно занятие ребенка в детской игровой площадке «Малышок» (подготовка к детскому саду) или «Маугли» (физкультурно-оздоровительное направление) родители платят всего 10 рублей. Основные расходы – налоги, арендная и коммунальная плата, расходные материалы для занятий, оплата труда сотрудников. По словам финансового директора центра, почти каждый месяц они выходят в «ноль», а иногда оказываются и в минусе.

Школа реабилитации глухих детей «Нордис», зарегистрированная как негосударственное образовательное учреждение, занимается реабилитацией и интеграцией инвалидов по слуху, не посещающих специнтернат. В начальной школе «Нордиса» на данный момент обучаются в 4 классах 36 человек. Среди них не только глухие дети, но и дети с ДЦП, также здоровые дети без всякой инвалидности. Таким совместным обучением педагогами школы достигается процесс интеграции детей с инвалидностью в общеобразовательную среду. Дети находятся на обучении в школе с 8 утра до 6 вечера – школа предоставляет еще и услуги «продленки». Стоимость обучения в начальной школе – 9 тысяч рублей за один учебный год, то есть по 1000 рублей в месяц. В эту сумму входят стандартное начальное образование, изучение английского языка, занятия хореографией, информатикой, посещения бассейна. Родители детей с инвалидностью платят только 50% от стоимости обучения. Если у школы есть гранты на текущую деятельность, то оплата за обучение либо чисто символическая, либо ее вообще нет. Вообще же данные образовательные услуги для школы не являются самокупаемыми, поскольку, по словам директора, реальная стоимость такого обучения не 1000 рублей, а 200 долларов в месяц. Особенно если принять во внимание тот факт, что деятельность школы уникальна: подобные услуги не оказывают государственные учреждения интернатного типа для инвалидов по слуху.

Другая общественная организация – объединение инвалидов колясочников и опорников «Инватур» – проводит для нижегородских инвалидов курсы обучения компьютерной грамотности. Их сложно назвать платными, поскольку плата взимается только за доставку инвалидов к месту учебы и обратно, точнее, только за бензин – 250 рублей в месяц. Остальные расходы покрываются за счет средств из других источников.

Нижегородская молодежная биржа труда трудоустраивает молодежь на предприятия и фирмы города. В этом случае оплата взимается не с соискателей, а с работодателей. Работает биржа по схеме агентств по трудоустройству: ее комиссионные составляют месячный оклад будущего сотрудника. На примере деятельности биржи труда ясно просматривается одна специфическая особенность оказания платных социальных услуг: получатель услуги не всегда является одновременно и плательщиком за услугу. У биржи труда два получателя ее услуг – соискатель и работодатель, а оплачивает ее только работодатель.

Другая молодежная общественная организация – Нижегородская Служба добровольцев – осуществляет свою деятельность за счет грантового финансирования. Лишь одно из

**Введение организацией платы за предоставляемые услуги отрицательным образом скажется на ее деятельности: отвернет от НКО ее клиентов, пошатнет репутацию, негативно повлияет на имидж**

направлений деятельности службы – международные волонтерские программы – предусматривает оказание платных услуг. В рамках программы нижегородские студенты отправляются заниматься общественно-полезным трудом в разные страны мира, при этом они оплачивают только визу и транспортные расходы. И в то же время служба организует подобные лагеря на территории Нижегородской области, куда на этих же условиях (оплата визы и дороги) принимаются иностранные волонтеры. Клиенты оплачивают благотворительный взнос (формулировка в приходном кассовом ордере) на развитие Нижегородской Службы Добровольцев в размере 650 рублей. Для сравнения: такой же взнос в других волонтерских службах составляет от 70 до 200\$ США. В предоставляемый службой объем услуг входит: поиск лагеря или лагерей, который готов принять волонтера, получение официального приглашения и информационная поддержка (виза, билеты). Пока, по словам менеджера этого направления, платные услуги не являются прибыльными и даже не окупают полностью всех затрат, но если привлекать большее число получателей услуг и увеличить сумму взноса, то этого можно добиться.

В целом, анализируя рынок платных социальных услуг, предоставляемых НКО Нижегородского региона, можно сделать следующие выводы.

Первая тенденция связана с неразвитостью рынка и характеризуется отсутствием каких-то установленных правил и этических норм в области оказания платных услуг. Яркое доказательство тому – дискуссия «Быть можно дельным человеком и думать о красе души? Этика и практика социальных платных услуг», прошедшая в декабре 2002 года по инициативе центра поддержки НКО «Служение» в рамках проекта «Спорная территория», поддержанного Институтом «Открытое общество». В обсуждении приняли участие более 40 представителей НКО не только Нижегородской области, но и других регионов Волго-Вятки – Кировской области, Мордовии, Марий Эл и Чувашии. Многие из собравшихся выразили мнение, что введение организацией платы за предоставляемые услуги отрицательным образом скажется на ее деятельности: отвернет от НКО ее клиентов, пошатнет репутацию, негативно повлияет на имидж. Кроме того, многие высказались против так называемого дифференцированного подхода к оказанию платных услуг, когда разным клиентским группам («условно обеспеченным» и «мало обеспеченным») одна и та же услуга оказывается на разных условиях: одним – платно, другим – бесплатно. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что хоть НКО и называют «третьим сектором экономики», сами общественники не всегда готовы воспринимать свою организацию как некое экономическое звено, либо, не будучи уверены в своих силах, либо считая идеологию третьего сектора с ее составляющими – бескорыстием, бессеребренничеством, безвозмездностью – несовместимой с какой-либо коммерцией.

Вторая тенденция – непрофессиональный подход большинства НКО к оказанию платных услуг. Не оказывают платные услуги себе в убыток только те общественные организации, которые воспринимают и ведут свою деятельность как бизнес, отличаясь от коммерческих структур только в постановке задач/миссии и способах распределения прибыли. Остальные в большинстве своем вынуждены за свои же платные услуги приплачивать из своего кармана или кармана другого финансового источника – фонда, бизнеса, бюджета. Причины этому практически те же самые: неуверенность в собственном

**Хоть НКО и называют «третьим сектором экономики», сами общественники не всегда готовы воспринимать свою организацию как некое экономическое звено, либо не будучи уверены в своих силах, либо считая идеологию третьего сектора с ее составляющими – бескорыстием, бессеребренничеством, безвозмездностью – несовместимой с какой-либо коммерцией.**

профессионализме, маркетинговая неграмотность, давление «идеалов третьего сектора».

Третье. Когда НКО, внедряясь на отнюдь не пустующий рынок социальных услуг, пройдет через все маркетинговые этапы, которые проходит любая бизнес-структура, она сможет создать и продать качественный, востребованный и конкурентоспособный продукт. Но тогда уже логичнее и грамотнее говорить о коммерческой деятельности некоммерческих организаций, а не о платных услугах.

И, последнее. Согласно результатам исследования «Третий сектор Волго-Вятского региона», 30% руководителей общественных организаций заявляют, что объем имеющихся в их распоряжении средств почти целиком дает возможность успешно реализовывать уставные цели.

*Владыко Л.А., управление социальной защиты населения администрации Красноярского края (Красноярск)*

### **Красноярский край: знакомство с третьим сектором**

С целью изучения спроса и потребления и оценки потенциала общественных организаций в развитии социальной сферы в Красноярском крае было проведено анкетирование поставщиков социальных услуг. Собиралась следующая информация:

- виды предоставляемых услуг;
- целевые группы;
- объем предоставляемых услуг (в месяц);
- имеющиеся ресурсы;
- требуемые ресурсы;
- оказываются ли платные услуги;
- используемый порядок образования цены услуги.

Анкеты рассылались через органы социальной защиты администраций городов и

**Социальное развитие невозможно без привлечения негосударственных ресурсов. Деятельность НКО в этой связи имеет особое значение. Именно эти организации должны обеспечивать механизм привлечения негосударственных ресурсов**

районов края; направлялись непосредственно организациям; предлагались участникам Пятой Ярмарки НКО Красноярского края, прошедшей 27 сентября 2002 года в г. Красноярске.

Уже сам процесс распространения анкет позволил сделать некоторые выводы: сотрудники государственных и

муниципальных органов социальной защиты мало осведомлены о предложении НКО края на рынке социальных услуг и о деятельности НКО в целом. Кроме того, выяснилось, количество организаций, оказывающих социальные услуги в сельских районах, невелико.

Всего было получено 89 анкет. Наибольшее количество анкет получены от общественных организаций Всероссийского общества инвалидов и Всероссийского общества глухих – 36 анкет. 15 анкет прислали общественные объединения ветеранов, 38 анкет – другие общественные организации.

Какие услуги предоставляют НКО? 60% организаций оказывают консультационные услуги (о социальных правах и льготах). Организация досуга (клубы, кружки, спортивные секции) – тоже 60%. Услуги, связанные с образовательной деятельностью, оказывают около 30% опрошенных организаций. Адресная помощь – 89%. Трудоустройство и профессиональная подготовка – около 20% организаций.



Как следует из ответов респондентов, 90% организаций используют труд добровольцев.

Количество услуг, оказываемых общественными организациями в среднем в течение месяца в г. Красноярске, – 140-150, в удаленных районах края – от 5 до 10. Только 10 % опрошенных организаций оказывают платные услуги, причем скидки на услугу для различных категорий граждан составляют от 10% до 80%. При этом почти никто из респондентов не смог указать, каким образом формируется цена на услугу.

Большинство из ныне действующих НКО были созданы 3-4 года назад. В этом «возрасте» организации являются уже достаточно опытными, в то же время они динамичные, развивающиеся, готовые оперативно подстраиваться под общественные запросы и меняющиеся потребности. К таким организациям относятся, например, Театр психологического общения «Кенгуру», «Здоровая Сибирь», экологическая организация «Лес и Мы» и др.

Это исследование показало, что органы социальной защиты и общественные организации края не в полной мере обладают знаниями и навыками организации взаимодействия друг с другом и местным сообществом для решения социальных проблем.

Социальное развитие невозможно без привлечения негосударственных ресурсов. Деятельность НКО в этой связи имеет особое значение. Именно эти организации должны обеспечивать механизм привлечения негосударственных ресурсов.

Понимание роли и наличие информации о деятельности НКО на рынке социальных услуг дает возможность принимать правильные решения и эффективно влиять на социальное развитие в регионе.

*Петунина Е.А., Центр управления для женщин ПРООН (Сыктывкар)*

## **Республика Коми: социальные услуги для женщин**

Наряду с гендерными исследованиями, развитием межсекторного взаимодействия и укрепления НКО большим блоком деятельности Центра сегодня является оказание социальных услуг женщинам.

В Центре управления для женщин ПРООН предоставляются такие виды услуг, как образовательные, консультационные, юридические, социально-психологические, социально-юридические и информационные. Все услуги предоставляется бесплатно, поскольку на данный момент являются составными частями проектов, финансово обеспеченных за счет привлеченных средств и средств грантов международных структур. По степени востребованности (исходя из критерия повторяемости) предоставляемые услуги можно проранжировать в таком порядке: юридические и социально-юридические, консультационные и информационные, образовательные.

С целью оказания юридических, социально-юридических и социально-психологических услуг при Центре созданы Общественная адвокатура и Социальная адвокатура. Благодаря тому, что организация сотрудничает с коллегией адвокатов и связана давними партнерскими отношениями с некоторыми частнопрактикующими адвокатами, женщины, обратившиеся в Центр или Общественную приемную, получают бесплатные юридические консультации профессиональных юристов. Исследования, проведенные в рамках информационно-просветительской кампании «Жизнь без насилия – это наше право», констатируют, что проблема домашнего насилия является очень актуальной для женщин республики, при этом никто, кроме общественных женских организаций, ее решением не занимается. С целью восполнения этого пробела и была открыта Служба социальной адвокатуры – единственное место, где возможно получить услуги социального адвоката, оказывающего социально-юридическую и социально-психологическую помощь жертвам

домашнего насилия. Клиенты, а большую часть составляют женщины, живущие в ситуации домашнего насилия или пережившие ее, обращаются за помощью в оформлении юридических документов, в проведении освидетельствований, в сопровождении в суде, а также за психологической поддержкой.

Консультационные услуги включают в себя систему консультаций специалистов Центра, а также Общественную приемную, которая открыта при республиканской газете «Красное Знамя», где еженедельный прием ведет авторитетная журналистка, член правления Женской Палаты. Работа Общественной приемной при газете не только расширяет возможности привлечения специалистов к решению проблем обратившихся женщин, но и дает тысячам читателей возможность прочитать о решении конкретной проблемы на страницах газеты. Информационные услуги предоставляются Службой социальной информации, которая осуществляет сбор информации о решении гендерных проблем и ее распространение через СМИ и другие каналы.

Образовательные услуги включают в себя проведение лекций, семинаров и тренингов по проблемам гендерного равенства, развития механизмов социального партнерства в местном сообществе. Наиболее востребованными образовательными программами является программа по защите прав женщин, особенно в области трудовых прав, репродуктивных прав, прав на безопасность (противодействие насилию) и охрану здоровья. Такая «популярность» правового образования связана с низкой правовой грамотностью населения, в частности женщин, и недоступностью образовательных услуг в системе дополнительного образования в силу высокой стоимости или их отсутствия. Образовательные услуги в области «правового ликбеза» можно получить лишь в правозащитных и женских неправительственных организациях. В свою очередь, получение азов правовой грамотности, а вследствие этого и повышение правовой культуры, позволяет женщинам решать собственные проблемы на стадии их возникновения.

Для того, чтобы женщины из городов и районов имели доступ к ресурсам Центра и смогли получать часть социальных услуг, была разработана программа и сформирована мобильная команда по гендерному просвещению. Силами группы тренеров и специалистов за 2002 год были организованы и проведены 11 выездных комплексных семинаров в городах и районах республики. Комплексный характер семинаров позволил совместить почти все виды предоставляемых организацией социальных услуг: и образовательные, и консультационные, и информационные, и социально-юридические.

Примером дифференцированного подхода к предоставлению услуг является работа Центра с женщинами-депутатами и кандидатами в органы республиканских и муниципальных властей. Анализ потребностей этой группы клиентов позволил вычленить те виды и формы предоставления услуг, которые станут востребованными. Так, при Центре была создана школа «Партнеры» для женщин-кандидаток из городов и районов республики, которые получают не только образовательные, но консультационные и информационные услуги.

Опыт работы организации и анализ потребностей нашей целевой группы позволяет прогнозировать, что представленные виды услуг будут успешно развиваться с учетом следующих факторов:

- дифференцированный подход к различным категориям целевой группы. Таким образом, Центр будет эффективно продолжать «точечную» работу (женщины-лидеры, женщины-кандидаты, жертвы домашнего насилия и т.д.) с целью повышения качества услуг;
- доступность получения. Для того чтобы женщины из отдаленных районов и сел

**Существующая сегодня государственная система оказания социальных услуг ориентирована на довольно узкие целевые группы, которые по ряду условий имеют право на получение льгот, социальных привилегий, помощи от государства и т.п. Среди женщин – это женщины-инвалиды, женщины-ветераны, матери-одиночки, многодетные матери, малообеспеченные женщины. Однако, многие женщины не относятся к этим категориям, они относительно здоровы, имеют полную семью, доход чуть выше, чем нужно для получения статуса «малообеспеченный» и, следовательно, не имеют доступа к получению социальных услуг вообще, поскольку эти услуги оказываются только на бесплатной основе определенным категориям**

могли стать получателями социальных услуг, следующим шагом может стать открытие филиалов Центра в городах и районах или софинансирование предоставления социальных услуг инициативными женскими группами на местах;

– приемлемая стоимость. Могут ли услуги перейти на самофинансирование, стать платными или предоставляемыми за счет разного уровня бюджетов? Следует констатировать, что в данный период – нет. Республиканский и муниципальные бюджеты<sup>1</sup> на сегодняшний день не имеют ресурсов для финансирования дополнительных социальных услуг. Что касается услуг в правозащитной сфере, то опыт работы уполномоченных по правам человека, которые являются государственными служащими и получают финансирование из средств бюджета, доказывает, что деятельность независимых общественных правозащитных организаций является на порядок эффективнее. Часть предоставляемых услуг можно перевести на частичную или полную окупаемость. Так, по нашим прогнозам юридические и социально-юридические услуги клиенты могли бы оплачивать сами;

– появление новых видов услуг. Так, анализируя существующие проблемы женщин села, а это алкоголизм, безработица и ряд других, можно предположить, что услуги медико-социальной реабилитации и образовательные услуги в сфере повышения квалификации могут стать востребованными.

*Пестрикова В.И., Самарская региональная общественная организация «Историко-эко-культурная ассоциация «Поволжье» (Самара)*

### **Самарская область: НКО на рынке социальных услуг**

Во Франции все программы по работе с детьми на местном уровне осуществляются исключительно некоммерческими организациями, в том числе за счет государственных контрактов и грантов. В Германии более 35% всех детских садов - негосударственные учреждения, более 60% интернатов для инвалидов находятся вне ведения государства, около 50% домов престарелых и 40% больниц - негосударственные.

По оценкам специалистов более 120 000 НКО России (25% от общего числа зарегистрированных) ежегодно предоставляют разнообразные услуги более чем 28 миллионам граждан.

По данным анкетирования, проведенного Ассоциацией «Поволжье», в 1998-2002 гг. социальные услуги населению Самарской области оказывали 80-90% НКО:

Доля НКО, оказывающих услуги			
Группа социальных услуг	1999	год	2001
		2000	
Социально-медицинские, санитарно-гигиенические	45%	84%	63%
Правовые услуги	49%	74%	56%
Организация питания, быта и досуга	44%	73%	56%
Трудоустройство, социально-трудовая реабилитация	40%	74%	48%
Содействие в получении образования	22%	19%	19%
Содействие в ритуальных услугах	12%	10%	9%

<sup>1</sup> За последние 5 лет в г. Сыктывкаре ни одна муниципальная социальная программа не была осуществлена полностью из-за отсутствия средств в муниципальном бюджете.



Структура социальных услуг, предоставляемых НКО, на протяжении 3 последних лет изменилась незначительно.

Однако доля НКО, оказывающих социальные услуги, уменьшалась: в 1999 году таких организаций было 90%, в 2000 году – 81%, а в 2001 году – 79%.

Снижается в среднем и активность НКО, вовлеченных в социальную сферу. Так, в 1999 году на одну организацию в среднем приходилось 667 обслуживаний, в 2000 году – 627, в 2001 году – 579.

В 1999 г. среди НКО, оказывавших социальные услуги, только 49% организаций вели их учет. В 2000 г. оказываемые социальные услуги учитывали уже 66% НКО, а в 2001 г. – 72% организаций.

*Таубина Н. Е., Фонд «За гражданское общество», Российский исследовательский центр по правам человека (Москва)*

### **Москва: социальные услуги в правозащитной сфере**

В последние пятнадцать лет в России активно развивается правозащитное движение. Сегодня неправительственные организации (НПО), занимающиеся продвижением и защитой прав человека, действуют во всех регионах страны. Их количество исчисляется сотнями. Сферы их специализации разные, но большинство оказывает услуги населению в форме бесплатных консультаций по конкретным случаям нарушений прав человека. Термин «общественная приемная» устойчиво вошел в обиход правозащитных НПО. Такие приемные отвечают потребностям жителей в предоставлении правовой информации и содействии в восстановлении нарушенных прав, вплоть до сопровождения дел в судах. В данной статье представлена работа приемной по правам человека, действующей в Российском исследовательском центре по правам человека.

Более десяти лет назад несколько правозащитных организаций<sup>2</sup> создали Российский исследовательский центр по правам человека. Его миссией стало продвижение демократических ценностей и приоритета прав человека в нашей стране путем формирования общественной политики и устойчивых механизмов защиты прав человека. Центр – это объединение организаций с целью оптимизации административных ресурсов и повышения эффективности предоставления правовой и правозащитной помощи населению.

С самого начала в Центре действовала Общественная приемная. За время существования в нее обратились десятки тысяч граждан, преимущественно жителей Москвы и области.

Приемная выполняет следующие функции:

– консультирование по общим вопросам, входящим в Центр организаций: жалобы на неправомерные действия чиновников, обжалования решений судебных инстанций, незаконные увольнения, невыплаты заработной платы, незаконное лишение жилплощади и/или непредоставление жилья, положенного по закону и т.д. Центр также занимается

---

<sup>2</sup> Сегодня в Центр входит 12 неправительственных организаций: Московская Хельсинкская группа, Общественный центр содействия реформе уголовного правосудия, Союз комитетов солдатских матерей России, Региональный центр «Право», Независимая психиатрическая ассоциация России, Фонд «Право матери», Группа «Движение без границ», Общество осужденных хозяйственников и экономических свобод, Общественная организация «Право на жизнь и гражданское достоинство», Общественная организация содействия защите прав детей «Право ребенка», Межрегиональная группа «Правозащитная сеть» и Организация «Международное ненасилие».

вопросами, выходящими за рамки компетенции отдельных организаций и комплексными проблемами, способствуя совместной работе всех организаций-членов;

– в тех случаях, когда приходящие в Центр люди не могут сразу определиться, в какую из организаций им правильнее обратиться, а такая ситуация встречается достаточно часто, они попадают на первичный прием. В этом случае юристы приемной Центра помогают посетителям установить суть проблемы и определить дальнейшие шаги;

– третья функция – обработка писем, приходящих в адрес Центра из разных регионов России. В ответ даются конкретные рекомендации, куда обратиться на месте;

– четвертая функция – просветительская. При консультировании люди не только получают конкретные рекомендации по своим делам, но и повышают уровень своих правовых знаний. Постепенно граждане приходят к осознанию возможности и необходимости отстаивания своих законных интересов. Просветительская роль общественной приемной важна еще и потому, что большинство населения страны не может себе позволить оплачиваемого адвоката. Государственные адвокаты зачастую недобросовестно относятся к своим обязанностям, а иногда и просто играют на руку обвинению. В такой ситуации именно Общественная приемная по правам человека оказывает помощь в определении максимально эффективных путей защиты прав;

– пятую функцию можно назвать «психологическая помощь». Эта функция не планировалась при организации приемной, но жизнь показала, что избежать такой работы практически невозможно. Часть людей приходят на прием с единственной целью – выговориться, «вылить боль».

Тематический охват консультаций и процентное соотношение причин обращений в структуре общественной приемной Центра практически не меняется в последние несколько лет. Проиллюстрируем это соотношение на примере данных за 9 месяцев 2002 года (всего за этот период было зарегистрировано 421 очное обращение):

Тематика	Количество обращений	%%
Уголовное дело	32	8
Незаконные действия должностных лиц	151	35
Доступ к правосудию	51	12
Регистрация по месту жительства	7	2
Жилищные вопросы	102	24
Нарушение трудовых прав	28	7
Вопросы семейного права	17	4
Вопросы земельного права	10	2
Вопросы наследственного права	16	4
другое	7	2

В заключение остановимся на наиболее важных моментах работы общественной приемной по правам человека.

На протяжении последних нескольких лет Центр активно вовлекает в работу общественной приемной студентов-старшекурсников юридических факультетов. Опыт показывает, что эта оправданная практика, которая, во-первых, позволяет эффективно вести прием в два этапа: первичное консультирование и детальная проработка конкретного дела, во-вторых, способствует вовлечению молодежи в правозащитную деятельность, в-третьих, экономически выгодна, т.к. работа студентов не требует оплаты. Администрации вузов положительно относятся к прохождению студентом практики, предусмотренной учебным процессом.

Выше упоминалось, что в приемную часто обращаются люди, которым необходимо «вылить боль». Здесь важно учитывать психологический момент, однако требуется и соблюдение баланса, чтобы консультирование по случаям нарушений прав человека не переросло в беседу о том, «как плохо жить». Необходимо повернуть разговор с общих тем в конкретное «русло» и дальше консультировать уже по этому конкретному делу. Как правило, докопаться до сути все-таки можно.

*Белоусова М.П., Алтайский Государственный университет (Барнаул)*

## **Алтайский край: проблемы развития негосударственного сектора социальных услуг**

Объективным фактором, предопределяющим развитие социальных услуг в стране, является сохраняющаяся острота социально-экономической ситуации. Кризисные явления в экономике, с одной стороны, негативно сказываются на финансовом и материально-техническом обеспечении социальной отрасли, с другой стороны, предопределяют рост потребности населения в социальной защите. Так, по некоторым оценкам действующие сегодня в России государственные учреждения социального обслуживания семьи и детей системы социальной защиты могут удовлетворить потребность в социальных услугах примерно трети нуждающихся. Это при условии, что в государственной социальной политике семья и дети относятся к приоритетным группам, нуждающимся в социальной защите.

**Заместитель председателя  
Правительства РФ Г.Н. Карелова:  
«государственные и муниципальные  
учреждения уже не имеют возможности  
оказать гражданам различные виды  
социальных услуг в необходимом  
объеме, своевременно и качественно»**

Развитие социальных услуг негосударственной сферы нельзя рассматривать в отрыве от развития системы социальной защиты в России. Среди проблем, сопутствующих этому процессу, можно отметить следующие: большое разнообразие обслуживаемых категорий, неразвитость социальных служб, неравномерное их развитие в различных регионах, недостаток высококвалифицированных кадров, неудовлетворительное социально-экономическое положение работников социальных служб, недостаточное взаимодействие с научно-исследовательскими учреждениями, неясность критериев оценки качества и эффективности социальных услуг и др. С одной стороны, это можно оценивать как неблагоприятный фон для развития некоммерческих социальных услуг. С другой стороны, столь широкое поле деятельности дает НКО возможность реализовывать свой потенциал в осуществлении социальных услуг, предоставляет шанс НКО самим стать инициаторами в разработке новых социальных технологий.

Оценивая эту ситуацию, государственные органы признают потребность в предоставлении социальных услуг негосударственными организациями. Так, первый заместитель Министра труда и социального развития РФ Г.Н. Карелова<sup>3</sup> отмечает, что «государственные и муниципальные учреждения уже не имеют возможности оказать гражданам различные виды социальных услуг в необходимом объеме, своевременно и

---

<sup>3</sup> К моменту публикации сборника – заместитель председателя Правительства РФ.

качественно»<sup>4</sup>. Зам. Министра отмечает такие «выгоды» от размещения государственных заказов в третьем секторе как: добровольный труд, дополнительные средства, квалифицированные специалисты; сожалеет, что не отлажен механизм конкурсного финансирования проектов НКО из бюджетных средств. Ставится задача обобщения опыта и анализа практики предоставления социальных услуг негосударственными учреждениями и частными лицами. Но делать это оказывается необходимо для того, чтобы «обеспечить защиту прав и интересов граждан путем создания механизмов контроля со стороны государственных структур в виде лицензирования, сертификации, введения единых государственных стандартов для всех социальных служб независимо от формы собственности».

Само формирование третьего сектора нельзя назвать длительным. На эффективности работы НКО, в том числе и на предоставлении социальных услуг, сказываются: нестабильность функционирования общественных организаций, отсутствие первоначальной материально-технической базы, медленное построение единого информационного поля, проблема привлечения профессионалов, противоречивое общественное мнение и др.

При рассмотрении проблемы необходимо уделить внимание следующим аспектам социальной деятельности НКО:

- цели социальной работы НКО;
- ценности;
- система знаний;
- общественное признание.

Существует несколько вариантов постановки цели социальной работы:

- 1) решать проблему индивида в интересах общества;
- 2) удовлетворить потребности индивида;
- 3) удовлетворить в равной степени потребности индивида и общества.

Как известно, правильно поставленная цель определяет успех работы. Постановка первой цели видится неприемлемой для деятельности общественных организаций, хотя она вполне может существовать на государственной уровне (по воспоминаниям свидетеля расстрелов граждан в 1937 приговор звучал следующим образом: «Вы приговариваетесь к высшей мере социальной защиты – расстрелу»). Вторая цель – удовлетворение потребности индивида часто представляется членам организации благородной и правильной целью. Но такая позиция может негативно сказываться на развитии социальных услуг, так как приводит к конфликту с самим обществом, значительно ограничивает методы работы, сужает возможности жизнеосуществления индивида. Третья альтернатива является наиболее сложной, но и наиболее привлекательной. Для её реализации необходимо помочь человеку мобилизовать собственные ресурсы, предложить эффективные средства решения проблемы, воздействовать в целом на общество для создания благоприятных условий жизни. Такое понимание и постановка цели осуществления социальной работы общественными организациями является наиболее продуктивной. Есть известный афоризм: «... Господи, дай мне силы изменить то, что я могу изменить, дай мне терпения принять то, что я не могу изменить, дай мне мудрости отличить одно от другого», в данном контексте мудрость, способность отличить одно от другого является залогом успеха деятельности в социальной сфере.

В формировании третьего сектора принимают участие, с одной стороны, представители маргинализированных групп, с другой стороны, представители с повышенным уровнем социальных ценностей и потребностей (представители гуманитарных,

---

<sup>4</sup> Труд нелегкий, труд благородный. Интервью с первым заместителем Министра труда и социального развития Российской Федерации Г.Н. Кареловой // Работник социальной службы. № 2, 2002, С.12.

социально-ориентированных профессий: работники образования, сферы социальных услуг). Профессиональная деятельность подчас не дает возможности человеку полностью реализовать свой общественный потенциал. Как говорит моя коллега из Белорусского независимого университета: «Я исчерпала возможности своей реализации в государственном вузе». Одной из особенностей, определяющей специфику деятельности НКО, являются особые ценностные установки, присущие членам общественной организации. Однако в последнее время в связи с коммерциализацией общественного сектора, с усложнением его структуры (что ведет подчас к появлению бюрократии, иерархии и др.) эти ценности имеют тенденцию к размыванию. Потеря ценностных установок для общественного сектора сродни потере идентичности. Поэтому столь важной задачей является сохранение ценностных установок социальной деятельности НКО.

Безусловно, преимущество оказания социальных услуг НКО заключается в близости членов НКО к проблемной группе, подчас личному ситуационному опыту, отсутствии формальных преград в изобретении и применении методов работы, свободе выбора в деятельности. Но означает ли это, что социальные услуги НКО не должны быть профессиональными? Нет. И если сегодня ресурсные центры добились заметных успехов в обучении фандрайзингу, методам управления, работе со СМИ и др., то обучению в сфере социальных услуг уделяется несравненно меньше внимания. Источниками информации для построения системы знаний может являться отечественный и зарубежный опыт предоставления услуг как государственными, так и некоммерческими структурами.

Естественно, что речь идет об изучении, анализе, апробации этого опыта, и эти процедуры требуют деятельности специалистов-исследователей и аналитиков. Позитивным фактором в этом процессе является отмеченная выше активность участия в НКО

**«Высшая мера социальной защиты – расстрел!»**

профессионалов социальной сферы, а в перспективе, в связи с интенсивной подготовкой

социальных работников в вузах таких специалистов в НКО станет ещё больше. Получив специальность «социальная работник», студенты сталкиваются с трудностями при трудоустройстве: свободных, требующих профессиональной подготовки вакантных мест в государственной сфере недостаточно. Поэтому работа в НКО может им дать возможность работать по специальности.

Ключ к решению многих проблем функционирования НКО лежит в общественном признании. Мы научились привлекать внимание фондов, СМИ, государственных структур и бизнеса, однако признанию со стороны общественности уделяется необоснованно мало сил и времени. Подчас это обусловлено тем, что НКО не имеют возможности оказать необходимый объем услуг и поэтому в широкой рекламе не нуждаются. Получается, что основная реклама услуг НКО распространяется в своей же профессиональной информационной сети, то есть друг для друга. Чтобы получить общественное признание, необходимо доказать, что общественная организация оказывает полезные и нужные населению услуги.

Существуют и препятствия, обусловленные спецификой региона. Алтайский край является крупным индустриально-аграрным районом России, расположенным в южной части Западной Сибири. Уже в самом начале 1990-х гг. начали сказываться последствия низких адаптационных возможностей отраслей специализации к рыночным условиям, периферийное экономико-географическое положение. Экономика края оказалась в весьма сложном и противоречивом положении: спад производства, неудовлетворительное финансовое состояние, нарастание социальной напряженности, низкий уровень жизни основной части населения края, хронические невыплаты заработной платы, рост



безработицы. Размер заработной платы, доходов на душу населения в крае стабильно ниже не только среднего российского уровня, но и всех регионов Западной Сибири.

Комплексные исследования ученых стабильно подтверждают высокий уровень влияния экологических факторов на специфику региона. Население Алтайского края страдает от последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, от загрязнения природной среды, вызванного нерациональным ведением хозяйства. Естественно, что это негативно сказывается и на здоровье, и на демографических характеристиках, и на уровне средней продолжительности жизни населения края.

С начала 90-х годов в силу известных политических, социально-экономических общероссийских изменений в крае начинают возникать и действовать общественные объединения. На начальном этапе развития они выбирали свою нишу деятельности, накапливали опыт в управлении организацией, в поиске финансирования, в создании форм и

**Преимущество оказания социальных услуг НКО заключается в близости членов НКО к проблемной группе, подчас личному ситуационному опыту, отсутствии формальных преград в изобретении и применении методов работы, свободе выбора в деятельности**

способов решения поставленных задач. Согласно официальным данным в настоящее время в крае насчитывается более 3500 зарегистрированных общественных объединений, но существуют веские основания полагать, что большинство из них не ведет активной работы. Основываясь на базах данных, существующих в ресурсных центрах, на информационной активности общественных объединений края, на представительности общественных объединений на конференциях и других мероприятиях можно оценить, что количество функционирующих в Алтайском крае общественных объединений колеблется от 200 до

250. Можно отметить некоторые важные, на наш взгляд, тенденции их развития и особенности функционирования в Алтайском крае.

Отмечается неравномерность возникновения организаций от центра к периферии, от городов к селам. Но если 3-4 года назад в районах возникали отделения общероссийских организаций, то в течение последнего года ряд организаций краевого центра создают свои отделения в районах. При этом претерпевают изменения функции, осуществляемые головной организацией: от непосредственного предоставления социальных услуг до руководства теми, кто эти услуги оказывает. Другой сценарий предполагает, что при устойчивом развитии организации расширяется спектр предлагаемых услуг, на базе организации начинает функционировать социальное учреждение, но такой вариант встречается реже. В районах самостоятельные НКО возникают реже, чем в городах, это связано и с трудностями информационного обмена, и с отсутствием современной материально-технической базы, навыков работы с современным оборудованием.

Качество предоставляемых услуг непосредственно зависит от уровня профессионализма руководителей и членов организации. Уже стало привычным, что многие организации возглавляют руководители, имеющие высшее образование, научные степени. Специалисты отдела регистрации общественных объединений отмечают, что за последний год стало намного легче работать с клиентами, так как большинство из них – представители интеллектуального труда. Руководители организации предпочитают приглашать на работу квалифицированных сотрудников.

Низкий уровень дохода вынуждает жителей региона, в том числе и потенциальных членов общественных организаций, совмещать основную работу с дополнительной, что даже при огромном желании либо вообще лишает возможности человека заниматься общественной деятельностью, либо ведет к нерегулярному участию в ней. Широко

распространенной становится создание общественной организации, цели которой совпадают с профессиональной деятельностью учредителей.

Оказание социальных услуг сопряжено с взаимодействием с государственными органами. В крае формируются механизмы социального партнерства, представляющие собой практику совместных совещаний и участие в массовых мероприятиях. Но по-прежнему большую роль играют личные связи, материальная заинтересованность в партнерстве. Анализ взаимодействия государственных структур и общественных организаций показал, что представители власти считают работу НКО непрофессиональной, неэффективной, ориентированной на материальную выгоду. Что впрочем, не мешает им включать проведенные совместно с НКО мероприятия в отчеты о своей деятельности без всяких ссылок на тех, кто разработал проект, получил финансирование и в большей степени реализовал. В то же время общественники упрекают государственные структуры в замкнутости, консерватизме, властолюбии.

*Тополев-Солдунов А.В., Агентство социальной информации (Москва)*

### **Общенациональный конкурс грантов «Скорая помощь»**

Конкурс проектов Института «Открытое общество» «Скорая помощь» задумывался как попытка адекватного реагирования на становящуюся все более актуальной проблему технологизации социальной жизни. В стремлении использовать для своего развития все ресурсы общество опирается теперь не только на технический прогресс, но и на разумное использование человеческих ресурсов. Поэтому на первый план выходят новые средства регулирования и развития социальных процессов - социальные инновации. Именно на разработке и внедрении новых социальных технологий некоммерческим организациям было предложено сосредоточить свои усилия при разработке проектов. Конкурс собрал, наверное, рекордное количество заявок – 250. Такого “вала” проектов можно было ожидать. Несомненно, что в структуре третьего сектора организации, работающие в социальной сфере, в численном отношении явно превосходят другие категории НКО. Это тот самый случай, когда людей объединяет общая беда – как правило, это болезнь (своя собственная или близкого человека), проблемы детей, проблемы возраста и качества жизни, семьи и дома. А поскольку этих бед в нашей жизни более чем достаточно, то и некоммерческих организаций социального профиля создано немало.

#### **Проблематика проектов**

Проблематика проектов, поступивших на конкурс, не отражает в точности происходящие в обществе социальные процессы. Она не может служить и показателем спроса со стороны населения на социальные услуги. Создание НКО, как немедленная реакция общества на появление новых «болевых точек», – это скорее чистая теория, либо дело завтрашнего дня. Пока же на тематическое разнообразие проектов НКО большее влияние оказывают чисто конъюнктурные моменты, связанные с их ресурсообеспечением, и делают они чаще всего не то, что наиболее востребовано обществом, а то, что по силам им самим. И здесь уже предложение со стороны общества, государства или грантодающих фондов, вчера еще сплошь зарубежных, а сегодня уже и отечественных, формирует спрос.

Распределение по проблематике поданных на конкурс проектов следующее.

Социальная проблема	Количество проектов
Защита прав различных категорий населения	36
Здоровье	33
Новые формы решения социальных проблем	26

Занятость	25
Развитие местного сообщества	21
Наркомания	20
Сиротство	15
Образование	14
Социальная реабилитация	13
Местное самоуправление	9
Проблемы семьи	8
прочие	34

Правозащита является одной из наиболее популярных областей проявления гражданской инициативы, поэтому не удивительно, что даже в конкурсе по социальной тематике большинство проектов было так или иначе связано с защитой прав различных категорий населения, главным образом детей (дети и подростки, дети-инвалиды, дети-сироты, беспризорные и безнадзорные дети) и инвалидов. Представлены оказались также единичные проекты, ориентированные на защиту прав малоимущих, малочисленных и коренных народов, мигрантов.

Другая равноценная по численности категория охватывает проекты, связанные со здоровьем и качеством жизни. Здесь внимание практически поровну распределяется между инвалидами и пожилыми, категориями, для которых эта проблема является наиболее животрепещущей.

Не меньшим вниманием пользуется проблема занятости, наибольшую озабоченность она вызывает у организаций инвалидов, и лишь отдельные проекты ориентированы на трудоустройство женщин, военнослужащих запаса и молодежи.

Двойственное отношение вызывает тот факт, что значительную часть проектов, отнесенных к категории «новые формы решения социальных проблем», составили заявки «посредников», инфраструктурных организаций, оказывающих различные услуги, либо «многопрофильных» организаций, которым практически безразлична специфика конкурсов. С одной стороны, они демонстрируют высокую степень готовности некоммерческих организаций к разработке новых подходов, с другой – разочаровывают неглубоким анализом и отсутствием реальной новизны. То же самое можно сказать о проектах, связанных с развитием местного сообщества и местного самоуправления. Они, как правило, ориентированы на все население, проживающее на данной территории, и либо косвенно затрагивают собственно социальные проблемы, либо вообще обходят их стороной.

**На тематическое разнообразие проектов НКО большее влияние оказывают чисто конъюнктурные моменты, связанные с их ресурсообеспечением и делают они чаще всего не то, что наиболее востребовано обществом, а то, что по силам им самим**

Относительно немногочисленны были заявки, посвященные профилактике наркомании и СПИДа, что явно неадекватно остроте этой социальной проблемы и количеству НКО, действующих в этой сфере. То же самое можно сказать и о проектах, непосредственно сфокусированных на проблеме сиротства, озвученной на самом высоком государственном уровне.

Анализируя тематику поданных на конкурс проектов, любопытно сравнить их с реальными потребностями населения. Так, по данным опроса общественного мнения, проведенного с участием Санкт-Петербургского Центра развития посредничества в переговорах и разрешении конфликтов, граждане следующим образом оценили собственную потребность в получении конкретных видов помощи (опрос проводился на относительно небольшой территории муниципального округа):



Вид помощи	Средний балл (по пятибалльной шкале)
Материальная	4
Социально-бытовая	3,6
Медицинская	3,4
Социально-культурная	2,6
Юридическая	2,4
Психологическая	1,9
Реабилитационная	1,3

Отсутствие в значительной мере в рядах участников конкурса организаций, непосредственно оказывающих услуги своим клиентам, можно объяснить несколькими причинами. Во-первых, сдерживающим фактором оказались собственно условия конкурса, которые предполагали не просто оказание социальных услуг, а использование инновационных подходов и их оформление в виде социальной технологии.

Во-вторых, непосредственная и систематическая работа с людьми требует больших ресурсов, поэтому встречается среди НКО гораздо реже, нежели деятельность посредническая. В-третьих, организации, регулярно оказывающие социальные услуги, финансируются, как правило, за счет средств местных бюджетов, благотворительности бизнеса или на реально волонтерской основе и не ориентируются на средства грантодающих фондов. Кроме того, таким организациям в связи с их спецификой вообще трудно дается «проектный» тип работы, требуемый для получения грантов западных фондов, поэтому они навечно обречены на бесперспективный диагноз «текущая деятельность» и, следовательно, на отсутствие грантовой поддержки.

#### **Клиенты**

То, что на первом месте в фокусе внимания социальных НКО находятся дети и молодежь, вполне предсказуемо и понятно даже чисто по-человечески. Детские и молодежные объединения, в отличие от многих других НКО, финансируются из бюджета. Не говоря уже о том, что с позиций фандрайзинга такого рода деятельность традиционно является вполне успешной. Именно поэтому в 35% проектов в качестве клиентов авторы видят представителей подрастающего поколения.

Распределение проектов по категориям клиентов:

Категория	Количество проектов
дети	47
молодежь	43
инвалиды	29
местное население	29
структуры гражданского общества	21
специалисты	18
пожилые	15
женщины	11
семья	8
прочие	33

Вторая по численности группа клиентов – инвалиды, что не удивительно, учитывая количество проектов от их профильных организаций.

Среди проектов, благополучателями которых являются либо все население, либо другие организации или специалисты той или иной отрасли большинство составляют

“надстроечные” и “посреднические”. Таким образом, совокупная численность проектов, в которых одни НКО “учат жить” другие НКО или органы власти (позиции 4, 5 и 6) составляет около четверти всего объема заявок.

Замыкают “рейтинг популярности” пожилые, женщины и семья. Причем незначительное количество “женских” проектов труднообъяснимо, особенно если учесть объем средств, ежегодно направляемых в эту «отрасль» третьего сектора.

#### **Методический и кадровый потенциал**

Наиболее трудную задачу представляет определение методического и кадрового потенциала. 80% заявок проходят по формальному критерию – образование основных участников проекта соответствуют профилю деятельности организации и тематике проекта. Есть явные и несоответствия, когда Центр правовой информации работников авиационной отрасли предлагает готовить кадры общественных социальных работников, правовой и практической поддержки их деятельности и создания сети социальной помощи на территории города. Или когда директор музыкального училища планирует создать «социальное агентство как прецедент новой формы социального партнерства в городском пространстве», а группа лиц, закончивших в основном автомобильно-дорожный институт, готова к «оказанию психологической поддержки работникам исправительной колонии, повышению уровня их компетентности в вопросах психологии развития и коммуникативной культуры». Чаше встречается другая крайность, когда трудно определить грань между профессиональной деятельностью и деятельностью НКО. Это особенно часто происходит с организациями, работающими в сфере здоровья. Так, многие НКО, которые занимаются проблемами профилактики или лечения наркомании, СПИДа, психических болезней и т.д. создаются на базе лечебных учреждений, и иногда полностью состоят из персонала этих учреждений. В условиях недостаточного финансирования системы здравоохранения НКО зачастую, таким образом, используются для привлечения дополнительных ресурсов. Аналогичные ситуации характерны и для образовательных НКО. Среди проектов конкурса немало таких, где фактическим исполнителем оказываются муниципальные центры социального обслуживания.

Еще сложнее обстоит дело с оценкой методического потенциала. Готовность учить других в некоммерческом сообществе развита до чрезвычайности. Возможно, легкость, с которой представители НКО стремятся передавать опыт другим, порождена системой “тренингов для тренеров”, существовавшей на заре становления сектора. Достаточно сказать, что большую часть изданий, а они предусмотрены в 50% проектов, представляют собой методические разработки, пособия, популярные брошюры, справочники и даже книги. 40% проектов предусматривают проведение лекций, тренингов и семинаров. Всего же различные формы “разговорного жанра”, а сюда, помимо семинаров и тренингов, входят круглые столы, конференции, рабочие встречи и пр., используют авторы почти 60% проектов. В том случае, когда организации созданы профессионалами или привлекают квалифицированных специалистов со стороны, разработка методических материалов оправданна. Однако не менее трети проектов рассматривают издания как традиционный и обязательный элемент любого проекта, не особенно задумываясь об их качестве.

#### **Обзор проектов: социальные технологии в действии**

Из 120 проектов, попавших на рассмотрение экспертов, наберется едва ли два десятка, которые можно рассматривать как содержащие социальные технологии. Еще меньше при этом технологий, которые описаны в проектах таким образом, что при прочтении возникает полная ясность в последовательности предлагаемых действий и их результатах. Большая часть проектов представляет собой различные комбинации таких механизмов как психологические, юридические или медицинские консультации, уже упомянутые формы «разговорного жанра», издания, PR-кампании. Тем не менее, можно выделить уже

обкатанные, чаще всего встречающиеся технологии, используемые НКО для решения данной проблемы, или, наоборот, единичные экземпляры, пусть и не до конца разработанные, но содержащие интересную идею. Так, например, единственный проект, ориентированный на работу с лицами без определенного места жительства, предполагает создание мобильного пункта срочной социальной помощи для оказания поддержки бездомным, уличным детям и малоимущим гражданам. Микроавтобус, патрулирующий по заранее известному маршруту в ночное время, включает экипаж в составе водителя, социального работника и фельдшера. Они предоставляют нуждающимся клиентам горячее питание, чистую одежду, оказывают первую медицинскую помощь. Такой проект достаточно эффективен, вполне реализуем силами НКО и, главное, на него можно найти средства за пределами системы грантов.

В конкурсе не было недостатка в проектах, использующих труд добровольцев. Однако самым слабым местом в них является привлечение и мотивация волонтеров. Один из проектов, нацеленный на адресную поддержку добровольческих инициатив граждан по предупреждению вовлечения детей в преступность, наркобизнес и сексуальные услуги, предполагает привлечение волонтеров методами сетевого маркетинга. По аналогии с продажами по методу сетевого маркетинга вербуются сеть добровольцев, готовых оказать экстренную помощь безнадзорным детям на территории местного сообщества. Каждый из директоров школ, работающих на территории микрорайона, дает согласованные кандидатуры пяти человек из числа пенсионеров-педагогов, активных родителей и т.д. Каждый из них формирует еще одну «пятерку» из числа своих друзей и единомышленников и т.д. Организуются опорные пункты (в том числе при школах), информация о них доводится до сведения населения, медицинских и социальных учреждений. В экстренных случаях туда могут обратиться дети, попавшие в сложную ситуацию, или взрослые, чтобы сообщить о таких детях. Дежурный координатор пытается решить проблему при помощи управляемой им группы добровольцев.

Типичным проектом из числа тех, которые посвящены защите прав, является общественная приемная. По мере создания правового государства проблема доступности квалифицированной юридической помощи со временем будет только возрастать, поэтому это направление, несомненно, будет развиваться. Однако сейчас чаще всего НКО просто нанимает специалистов на средства гранта и прекращает деятельность общественной приемной после прекращения финансирования. Выходом из этой ситуации могла бы быть, например совместная деятельность правозащитного учреждения и кафедры социальной работы вуза. Так, по одному из проектов предусмотрено создание студенческого центра социальной работы среди детей-сирот, воспитанников приютов, несовершеннолетних правонарушителей, инвалидов и пр. Тематами курсовых и дипломных работ могут быть насилие в семье, педагогическая компетенция молодых родителей, восстановительные подходы к подростковой преступности (примирение преступника и жертвы), права ребенка в детском доме. К сожалению, пока все работы оплачиваются из средств гранта.

Ставка на молодежь сделана и в проекте, целью которого является внедрение модели муниципального социального отряда в деятельность органов местного самоуправления и общественных организаций с привлечением муниципальных, региональных и иных ресурсов. К сожалению, мотивация для молодежи, предусмотренная в проекте – прохождение альтернативной гражданской службы, не выглядит убедительно в свете принятия жесткого варианта соответствующего законопроекта. В другом проекте в работе службы помощи пожилым и инвалидам в выходные и праздничные дни используют добровольческие услуги студентов медицинского колледжа.

Примерно также устроена служба персональных помощников по вызову. Она предназначена для оказания услуг инвалидам на дому по вызову на определенное время в течение дня. Это могут быть прогулки с колясочниками, сопровождение незрячих,

курьерские услуги, сопровождение в поликлинику, ремонт бытовой техники, оформление документов и т.д. Помощники-студенты, в том числе социально-педагогических специальностей, волонтерские организации, безработные, привлекаемые через центр занятости. В самом «экстремальном» варианте «Служба спасения для инвалидов», создается самими инвалидами, чтобы не только помочь им в решении их проблем, но и научить их самостоятельно преодолевать трудности. Правда, основная форма работы в этом проекте – телефонное консультирование.

Для профилактики наркозависимости среди молодежи чаще всего применяется технология «ровесник-ровеснику», когда в роли информаторов выступают специально подготовленные молодые волонтеры.

Среди немногих внятных проектов по работе с безнадзорными детьми выделяется «Мобильная школа». Проект призван предоставить возможность для «уличных» детей, бросивших или не начавших учебу, вернуться в общеобразовательную школу. Для таких детей организуются занятия вне школы по особой методике, используется индивидуализация и дифференциация учебного процесса, игровые технологии.

Для решения проблем занятости чаще всего используются обучение основам бизнеса (вариант – бизнес-инкубатор), компьютерные курсы, психологические и юридические консультации, а также такой инструмент как биржа труда. Авторы демонстрируют хорошее понимание потребностей и возможностей своих клиентов, но ни один из проектов, идет ли речь о трудоустройстве женщин, матерей-одиночек, инвалидов или студентов, не дает внятного описания механизма поиска вакансий за исключением Интернета.

Ряд проектов по решению проблем пожилых разрабатывает интересные подходы. Так справедливо ставится вопрос об учреждении института семейных помощников. Члены семей, оказывающие помощь своим пожилым и больным родственникам, частично замещают органы социальной защиты, поэтому их статус должен быть официально признан. Проблемы этих людей, “семейных помощников”, должны быть выявлены, и со стороны общества им должна оказываться всесторонняя помощь. Реабилитационную, консультационную и финансовую помощь им должны оказывать и государство, и НКО, например, молодежные волонтерские организации.

В условиях тотальной нехватки средств перспективными являются технологии создания групп самопомощи. Например, группа самопомощи пожилых создается, как правило, по месту жительства, состоит из 5-7 человек во главе со старшим группы. Старшие проходят 20-часовую подготовку на специально организованных курсах. Занятость – 10-15 часов в неделю. Перечень услуг – помощь по дому, сопровождение к врачу, в аптеку, в учреждения, доставка на дом продуктов питания, сдача вещей в ремонт, химчистку, стирку, ведение переписки, коммунальные платежи. Недостаток – мотивация старших групп – в проекте предусмотрена оплата из средств гранта.

Проблема оплаты персонала, работающего с пожилыми, интересно решается в одном из проектов. Речь идет о создании социальной диспетчерской для обеспечения населения информацией и оперативного обслуживания нуждающихся. Предполагается создание службы социальных сиделок из числа длительно безработных граждан по надомному обслуживанию лиц, неспособных к самообслуживанию и нуждающихся в первой медицинской помощи и социально-бытовому обслуживанию на дому. Эта работа оформляется как общественные работы и оплачивается службой занятости.

В работе по социальной реабилитации сирот неплохие результаты может дать подготовка добровольцев из числа активных пожилых. Акцент при этом делается на той категории пенсионеров, которые ведут активный образ жизни, в частности, посещают различные досуговые кружки при центрах социального обслуживания граждан пожилого возраста.

В случае продуманной разработки, согласования интересов и возможностей общественных и государственных структур может оказаться эффективной работа мобильной службы защиты ребенка. Такая служба выполняет социально-юридический патронаж кризисных семей и детей группы риска на территории района с выездом на места в плановом порядке и по экстренному вызову. В случае необходимости - помещение ребенка в приют, или размещение в патронатной семье.

Несомненно, к числу социальных технологий относится иппотерапия – методика реабилитации детей-инвалидов с детским церебральным параличом, использующая применение лечебной верховой езды. Такая методика разработана Национальной федерацией лечебной верховой езды и успешно применяется именно НКО.

Для решения проблем, требующих формирования и учета общественного мнения, например при конфликтах, связанных со строительством промышленных или жилищных объектов, предлагается использовать открытую общественную экспертизу, а также ее разновидность – квази-судебную процедуру слушаний в рамках общественной экспертизы. Заимствуется форма судебного заседания с участием сторон, свидетелей, присяжных и публики. Сторонами являются инициатор проекта и его оппоненты. Ходом заседания руководит ведущий, экспертные мнения высказываются в форме свидетельских показаний. Присяжные, жюри, представляют собой комиссию из номинированных представителей разных слоев общества. Протокол и решения жюри содержат информацию и отражают позиции всех заинтересованных сторон, в том числе инициатора деятельности и общественности. Результаты могут быть использованы лицами, принимающими решение.

Другой вариант урегулирования отношений населения и органов власти – внедрение практики разрешения конфликтов с позиции интересов между гражданами, проживающими на данной территории и местными органами власти

Для привлечения внимания общества к проблеме безбарьерной среды организации инвалидов активно используют такую технологию как общественная кампания. Не в последнюю очередь это связано с деятельностью организации «Перспектива», побочным результатом которой стало появление в рамках одного конкурса более или менее успешных проектов-клонов. Аналогичный эффект можно наблюдать и в результате деятельности другой сетевой структуры – фонда «Нет алкоголизму и наркомании!», который широко тиражирует среди своих партнеров успешный опыт работы социального патронажа безнадзорных детей (параллельно функционирующие программы «Ребенок дома» и «Ребенок на улице»).

В числе социальных технологий, не требующих отдельных комментариев, – телефон доверия, социальный патронаж, социальная столовая, семейные досуговые клубы, общественная кампания, совместное обучение здоровых детей и детей-инвалидов, кризисные центры для женщин, арттерапия.





## Часть 2. НКО в социальной сфере: анализ

*Феоктистова Е.Н., Российский фонд социальных реформ (Москва)*

### **Развитие социального обслуживания с участием негосударственного сектора**

В рамках Проекта содействия структурной перестройке системы социальной защиты населения (СПИЛ), который финансируется за счет средств займа Всемирного банка и реализуется Российским фондом социальных реформ (РФСР), проводится исследование о развитии социальных услуг с участием негосударственного сектора в сфере социального обслуживания семьи и детей. Заказчиком работы является Министерство труда и социального развития Российской Федерации. Сроки проведения исследования: июнь-декабрь 2002 г.

Задачи исследования заключаются в следующем: (а) провести оценку текущей ситуации в области социального обслуживания семьи и детей негосударственным сектором, включая правовую основу, стандарты, механизмы контроля, мониторинга и оценки; (б) подготовить рекомендации по развитию нормативно-правовой базы, стандартов, механизмов контроля с учетом международной практики в целях содействия развитию высококачественных негосударственных социальных услуг в стране и эффективного взаимодействия государственных и негосударственных структур в области социального обслуживания населения.

Предварительные результаты, полученные в ходе проведения исследования, позволяют сформулировать ряд выводов:

- существующая нормативно-правовая база, формально допуская негосударственный сектор в сферу социального обслуживания семьи и детей, не обеспечивает равноправных с другими секторами (государственным и муниципальным) условий для деятельности негосударственных организаций. Во многом это связано с состоянием стандартизации этой сферы деятельности. Несмотря на то, что федеральным законодательством предусмотрены государственные минимальные социальные стандарты, они, как показатели качества жизни семьи и детей, в настоящее время не утверждены и остаются только в проектах. Существующие на практике требования к оказанию услуг не представляют собой законченной и стройной системы стандартов, что является препятствием для создания системы контроля качества услуг и разработки механизмов взаимодействия с органами управления разного уровня;

- в условиях нарастания в обществе социальных проблем, связанных с состоянием семьи и детей, инновационная роль негосударственных организаций проявилась в быстром реагировании и предложении новых видов социальных услуг, часто с отработанной методикой и практикой их предоставления. Потребность в разработанных стандартах качества социальных услуг со стороны негосударственных организаций тем больше, чем более серьезную и квалифицированную деятельность они ведут. Некоторые такие организации располагают собственными внутренними разработками нормативов качества, чаще всего по отдельным видам услуг. Пакет внутренних стандартов на все виды оказываемых услуг есть только у единичных НКО – лидеров в своей области;

- эффективным механизмом контроля качества предоставляемых социальных услуг, который широко используется в практике цивилизованных стран, является лицензирование различных видов деятельности в области социального обслуживания. Прежде всего, это касается социальных услуг, затрагивающих вопросы жизни и здоровья. Российская практика пошла вразрез с международным опытом, исключив социальное

обслуживание из перечня видов деятельности, подлежащих лицензированию. Отсутствует и механизм сертификации социальных услуг. В настоящее время ни один из механизмов контроля качества услуг, предоставляемых негосударственным сектором в сфере социального обслуживания, включая стандартизацию, лицензирование, сертификацию, практически не работает;

– обзор международного опыта в области стандартов, средств контроля и механизмов социального обслуживания семьи и детей с участием негосударственного сектора свидетельствует о том, что мировой практикой выработаны и широко используются разнообразные методы и модели регламентов, которые способствуют широкому участию НКО в этой сфере и обеспечивают их конструктивное взаимодействие с властью на разных уровнях. Международный опыт с учетом специфических условий России может быть использован для подготовки рекомендаций по созданию в России эффективной модели стандартизации и контроля качества услуг по защите детей, как и других получателей социальных услуг в сфере социального обслуживания, на основе принципа «смешанной экономической системы»;

– результаты социологического опроса руководителей негосударственных организаций, проведенного в рамках исследования, позволяют оценить широкий спектр их практической деятельности и свидетельствуют об активной позиции НКО в социальной жизни. Полученная эмпирическая информация охватывает такие вопросы, как: тип современного руководителя НКО; специализация деятельности НКО, виды оказываемых ими социальных услуг и категории обслуживаемых семей и детей; организация деятельности НКО (включая персонал организации, режим работы, внутренний менеджмент, финансирование, материально-техническую базу, поиск клиентов, охват нуждающихся и др.), оценка действующего законодательства в рассматриваемой сфере; отношение к вопросам стандартизации услуг и контролю качества работы; взаимодействие с органами власти разного уровня; перспективы дальнейшего развития НКО.

Социологический опрос руководителей НКО, предоставляющих социальные услуги семье и детям, был проведен в июне-июле 2002 г. в рамках общей темы исследования. В опросе приняли участие более 100 организаций различного профиля из разных регионов России. Анкета включала 53 вопроса, из них 18 – открытых, позволяющих получить по принципиальным вопросам развернутые ответы экспертов, в качестве которых выступали руководители НКО.

Ниже приводятся некоторые результаты первичного анализа данных по результатам проведенного социологического опроса.

В составе организаций, принявших участие в анкетировании, преобладают общественные организации (в т.ч. благотворительные), их доля составила 61% опрошенных. Значительная часть приходится на некоммерческие организации (в т.ч. некоммерческие общественные организации, автономные некоммерческие организации, некоммерческие партнерства) – 20%. Около 17% составляют общественные фонды, движения, объединения, ресурсные центры и пр.

Для изучения основного профиля деятельности или специализации НКО в процессе социологического опроса была использована типология, включающая 11 видов услуг семье и детям.

На вопрос «Определите специализацию Вашей организации в области социального обслуживания семьи и детей?» было получено следующее распределение ответов<sup>5</sup>:

---

<sup>5</sup> Сумма ответов на вопрос может превышать 100%, поскольку респондент мог дать более одного ответа.

Специализация	в опрошенных	%%	к	числу
профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних		35.4		
социально-реабилитационная помощь детям-инвалидам, другим больным детям (онкология, психоневрологические расстройства, отклонения в развитии и др.)		48.5		
социальная адаптация воспитанников и выпускников интернатных учреждений		15.2		
жизнеустройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей		29.3		
осуществление защиты прав семьи и детей (включая социальную, психологическую и юридическую помощь жертвам насилия)		70.7		
содействие в профориентации, обучении и трудоустройстве несовершеннолетних		39.4		
материальная и другие виды помощи малообеспеченным, неполным и многодетным семьям с детьми		45.5		
культурно-досуговая, воспитательная и спортивная работа с детьми		54.5		
консультационно-организационная работа, просветительская и образовательная деятельность, подготовка специалистов, методическая и организационная помощь в работе НКО		16.2		
информационно-пропагандистская деятельность (издательская, исследовательская и аналитическая деятельность)		4.0		
другое		2.0		

В среднем каждый руководитель, отвечая на поставленный вопрос, указал по 3-4 направления специализации, что, с одной стороны, свидетельствует о размытости деятельности, а с другой, о множественности и тесном переплетении проблем в области социального обслуживания семьи и детей.

Значительное количество НКО отметили, что их специализацией является осуществление защиты прав семьи и детей. Это означает, что социальное обслуживание по разным видам услуг и при работе с разными целевыми группами связано с правозащитными аспектами деятельности. Например, реабилитация инвалидов или работа с безнадзорными детьми или детьми-сиротами одновременно является деятельностью по защите права ребенка на семью, образование, психологическую помощь и прочее.

Почти каждая вторая НКО занимается оказанием материальной помощи малообеспеченным, многодетным и неполным семьям, что является спецификой российской действительности в условиях значительного распространения бедности среди населения.

Каждая вторая организация активно занимается также культурно-досуговой, воспитательной и спортивной работой с широким кругом детей независимо от того, относятся ли они к группе социального риска.

Высока доля НКО, которые занимаются такой сложной, требующей высокой квалификации работой, как социально-реабилитационная помощь детям-инвалидам, другим

большим детям (онкология, психоневрологические расстройства, отклонения в развитии и др.)

Первичная информация, полученная по ответам респондентов, показала, что каждая шестая НКО активно занимается методико-консультативной и супервизорской работой, что свидетельствует о высоком уровне их зрелости и профессионализации. Постепенно НКО развивают также информационно-пропагандистскую деятельность.

По видам конкретной деятельности, относящимся к различным видам услуг, разброс в ответах на вопрос «Назовите основные виды помощи семьям и детям, которые предоставляет Ваша организация» получился чрезвычайно широким: порядка 400 ответов респондентов были кодифицированы в 37 укрупненных позициях.

Самое значительное количество ответов (около половины) указывают позицию «юридические консультации, правовая защита, сопровождение в суде», что свидетельствует о большой востребованности такого рода услуг. Около 40% ответивших отмечают в качестве конкретных видов деятельности своей организации оказание психологической помощи (консультации, тренинги, лекции). Более трети называют оказание материальной помощи в числе основных видов деятельности, примерно столько же – различные виды досуговой, спортивной, воспитательной работы.

По вопросу о категориях обслуживаемых семей и детей «Назовите основные категории семей и детей, которые обслуживает Ваша организация» было получено следующее распределение ответов:

Категории детей и семей	в опрошенных	%%	к числу
дети с ограниченными возможностями и инвалидностью, в т.ч. тяжелобольные дети (онкобольные), и их семьи	34.3		
дети и семьи, имеющие одного или обоих родителей-инвалидов в т.ч. по психическим заболеваниям	4.0		
дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей	25.3		
малообеспеченные семьи, в т.ч. семьи безработных	32.3		
неполные семьи	21.2		
семьи группы «внешнего» риска (семьи беженцев, переселенцев, мигрантов)	20.2		
семьи с трудными детьми подросткового возраста, включая несовершеннолетних правонарушителей	13.1		
семьи с приемными детьми (опекунские, приемные, патронатные семьи)	13.1		
семьи в кризисной ситуации/семьи группы социального риска (угроза отказа от ребенка, зависимость от психоактивных веществ и др.)	31.3		
семьи с детьми группы "биологического" риска (в возрасте от рождения до 4 лет)	6.1		
многодетные семьи	21.2		
семьи, практикующие жестокое обращение с детьми (насилие в семье)	9.1		
воспитанники и выпускники интернатных учреждений (детские дома, школы-интернаты)	10.1		
семьи, имеющие детей с отставанием умственного и физического развития, психоневрологическими расстройствами	10.1		
семьи, заинтересованные в творческом развитии своих детей	21.2		

дети группы риска по социальному сиротству	
(безнадзорные/беспризорные/бездомные дети)	9.1
нет ответа	6.1

Объектами повышенного внимания НКО являются малообеспеченные, многодетные и неполные семьи, различные категории детей в трудной жизненной ситуации – именно их назвали почти три четверти опрошенных руководителей. Примерно по трети НКО обслуживают детей с ограниченными возможностями и семьи с детьми-инвалидами, а также семьи в кризисной или трудной жизненной ситуации. Значима и доля семей группы «внешнего» риска (семьи беженцев, переселенцев, мигрантов) – 20%.

Большое внимание в своей работе НКО уделяют поиску клиентов и определению своей ниши на рынке социальных услуг, где в настоящее время можно говорить о присутствии конкуренции. Некоторые НКО, как показали проведенные фокус-группы, всерьез занимаются маркетинговыми разработками и стратегией. Поведение НКО просматривается из распределения ответов на вопрос: «Как Вы в основном находите клиентов?»

Способы поиска клиентов	в опрошенных	%%	к	числу
через местные органы власти		42.4		
через собес, органы социальной защиты, органы образования		53.5		
посредством объявлений в местных СМИ		49.5		
самостоятельно работаем с населением		77.8		
люди сами находят и обращаются к нам		96.0		
другое		24.2		
нет ответа		1.0		

Из ответов видно, что активно используются все способы поиска клиентов. При этом очень важно, что люди сами обращаются в эти организации. Иными словами, спрос на социальные услуги, включая услуги НКО, существует, является значительным, в перспективе он будет только расти.

Большой блок вопросов связан с регламентацией деятельности НКО, контролем качества предоставляемых услуг. Полученная информация показала, что активно работающие в социальном поле организации понимают и признают необходимость внедрения и использования в практике работы различных инструментов по оценке качества услуг и контролю результатов деятельности. Однако существует большой разброс мнений в отношении конкретных методов, которые считаются наиболее приемлемыми для НКО. Это обусловлено многими факторами, в том числе зависит от конкретных направлений деятельности и видов оказываемых услуг. Определенные опасения связаны с боязнью чрезмерной заорганизованности и давления со стороны государственных структур. Очевидно, что методы осуществления контроля должны дифференцироваться в зависимости от характера услуг, формы их предоставления и контингентов их получателей. Особого внимания требует деятельность, связанная с жизнеобеспечением, поддержанием физического и психического здоровья получателей услуг. Группой наибольшего риска в этом смысле являются дети.

*Жогин Б.Г., Некоммерческое партнерство «Управленческий консалтинг»  
(Ставрополь)*

## **Конкуренция в сфере социальных услуг: преимущества и слабости НКО**

Некомфортное слово «конкуренция» редко звучит в среде НКО. Его вытеснило более благозвучное, хотя и крайне нестрогое словосочетание «социальное партнерство», используя которое пытаются задать линию поведения НКО на рынке социальных услуг. Понимается социальное партнерство как взаимодействие субъектов социальной политики по решению проблем в социальной сфере. Его подтекст-призыв: давайте объединим усилия, начнем работать вместе на основе диалога, и социальная сфера оживет, народу станет лучше.

Однако от того, что о конкуренции мало говорят, она не исчезает. Более того, как потребление алкоголя во времена сухого закона в США, конкуренция процветает. В скрытой нецивилизованной форме, как борьба без правил.

Я далек от мысли упрекать более сильных конкурентов – государство и бизнес в грехах несправедливого поведения. Оно естественно – трудно найти монополиста, который добровольно отказался бы от своего монопольного положения, ограничивая по собственной воле выбор орудий борьбы. Неестественно, что НКО занимают позицию страуса, крайне мало пока еще делают для улучшения собственного положения в конкурентной борьбе.

**Я верю, что только организации, ставящие на первое место потребителей и конкуренцию, имеют шансы на успех, и что дорога к храму социального партнерства лежит через минное поле открытой и честной конкурентной борьбы.**

**Конкуренция на принципах равных и прозрачных условий – предпосылка партнерства и стимул для более эффективной работы всех игроков в социальной сфере**

Я верю, что только организации, ставящие на первое место потребителей и конкуренцию, имеют шансы на успех, и что дорога к храму социального партнерства лежит через минное поле открытой и честной конкурентной борьбы. Конкуренция на принципах равных и прозрачных условий – предпосылка партнерства и стимул для более эффективной работы всех игроков в социальной сфере.

Под сферой социальных услуг я понимаю не только «социалку», т.е. традиционное социальное обслуживание населения, в которой

виды социальных услуг определяют относящиеся к управлениям социальной защиты центры оказания социальной помощи и иные ведомственные учреждения. Убежден, что единственно перспективной является расширенная трактовка социальной сферы, включающая жилищно-коммунальное хозяйство, занятость и рынок труда, отдых, спорт, формы общения, проблемы миграции, культуры, здравоохранения, образования и пр. в своей непроизводственной составляющей. Социальная сфера – это все процессы, явления и социально-экономические области, которые важны для качества жизни, социального самочувствия и общего состояния человека. И неважно, относятся ли они формально к социальному ведомству или нет.

**Конкурентная среда: конкуренты (государство, бизнес – легальный и неформальный, церковь, политические партии), характер и инструменты конкуренции**

В настоящее время большинство НКО конкурирует между собой, внутри сектора за ресурсы, влияние, место на рынке. Конкурентов из других секторов, их услуги знаем мало. Как следствие: конкуренция с государством и бизнесом напоминает бой с тенью, да еще и с завязанными глазами.



Государство милостиво «допускает» НКО к работе, при этом не создавая им равных с государственными и муниципальными организациями условий. Преимущество, прежде всего за счет бюджетного финансирования, отдается услугам, которые монопольно предоставляются государственными структурами. Однако там, где царит полная монополия (например, государство – монополист в жилищно-коммунальной сфере, системе занятости), дела обстоят преотвратно. Пока государство не распространило антимонопольное законодательство, работающее в сфере товарного производства, на социальные услуги. А надо бы.

Существует модель «идеальной конкуренции», включающая:

- информацию о поставщиках услуг и описание услуг;
- свободный вход на рынок услуг;
- много поставщиков;
- право выбора у клиента.

Сегодняшняя ситуация перехода от чистой государственной монополии к олигополистической конкуренции мало похожа на идеальную. И деятельность третьего сектора неплохо бы направить на приближение к идеалу. Это меры по формированию конкурентного рынка: снижение правовых, экономических, организационных и административных барьеров, препятствующих вхождению новых поставщиков услуг на рынок, создание конкурентной среды, развитие инфраструктуры информационного обеспечения получателей услуг.

Теоретически государственное регулирование рынка социальных услуг через лицензирование, разработку стандартов, аккредитацию и пр. преследует сохранение конкуренции и защиту потребителей. Однако мы знаем, что в России регламентация деятельности не останавливала шарлатанов, но становилось непреодолимой преградой на пути честного производителя. Так, малоэффективной была применяемая государством схема лицензирования образовательных заведений (материально-техническая база и список персонала, т.е. по состоянию поставщика, а не по результату его деятельности, что противоречит природе услуг). Клиент из процесса оценки выведен. Таким образом, регулирование рынка на практике превращается в административное средство борьбы с конкурентами и сохранения статус-кво.

О конкуренции НКО со стороны бизнеса практически не говорят. Однако достаточно открыть газету объявлений «ищу услуги - предлагаю услуги», и мы увидим множество номеров телефонов, предлагающих, по сути, те же услуги, что и НКО, но при этом берущих за них деньги. Нелегальный или неформальный бизнес является скрытым, но опасным конкурентом, т.к. его услуги не облагаются налогом, дешевле и уже только в силу этого более привлекательны для потребителя, чем у НКО. К тому же бизнес более искушен в конкурентной борьбе, чем НКО, владеет более эффективными управленческими технологиями, и с легкостью сможет вытеснить НКО из наиболее прибыльных сфер, как только это станет выгодным.

### **Рынки и клиенты**

Основой для создания услуг являются потребности конкретных клиентов, а также рынка, на котором работает поставщик услуг.

Главный спор среди экспертов сектора – знают ли НКО своего клиента, его нужды, потребности, предпочтения? Достаточно ли подсказок фондов, содержащихся в описаниях конкурсных программ, и направляющей руки государства? Или изучение клиента не критично для сектора, как утверждают некоторые? Экспертное сообщество делится примерно пополам.

Осмелюсь утверждать, что в массе своей НКО не знают своего клиента так, как положено. Даже в продвинутом Питере учет клиентов ведут 37 из 80 НКО<sup>6</sup>, да и собственный опыт консультирования и работы в экспертных советах фондов подтверждает это. Четкой картины потребностей клиентов, более того, даже понимания рынка, на котором работают, нет. Немудрено, поскольку появляется это знание в результате достаточно сложных и трудоемких специальных исследований и опросов. А раз нет знания потребностей, нет и собственных аргументов при обсуждении с поставщиками ресурсов актуальности создания той или иной услуги.

В настоящее время создание услуги определяет не столько клиент, его потребности, и даже не поставщик услуги в виде НКО или государственного учреждения, а поставщик ресурсов в лице властей различного уровня, бизнеса, занимающегося благотворительностью, фондов.

Только коммерческие поставщики услуг могут утверждать, что взаимодействуют со своими клиентами напрямую. Мы будем использовать схему их взаимодействия как самую простую и от этого идеальную (поставщик с услугой – клиент с деньгами).

В госсекторе между клиентом, его потребностями и услугой стоят нормативы, определяющие право потенциального нуждающегося в услуге на ее получение. Зачастую пройти через сито «допуска» к услуге не проще, чем верблюду через игольное ушко. Пример: мигранты и центры занятости. Однако и наличие права на услугу не обеспечивает ее получение: может не оказаться ресурсов, бюрократические процедуры, отбивающие охоту ее получить и пр.

Первоначально рынок услуг и целевую группу благополучателей определяет донор, разрабатывающий грантовый конкурс. Далее НКО проводит поиск потенциальных клиентов услуги на своем местном рынке, уточняя в ходе поиска их потребности, доказывая их остроту (анализ местного рынка). Результаты анализа, проблемы, потребные ресурсы оформляются в виде проекта-заявки и предоставляются донору. Заявки конкурируют между собой, и эксперты решают, какие потребности каких клиентов можно удовлетворить услугами.

Конкуренция вроде бы имеет место. Однако сравниваются не потребности клиентов, а набор вторичных индикаторов, имеющих к потребностям временами достаточно отдаленное отношение, т.к. «конкуренты» работают на разных рынках, предоставляют разные услуги разным группам. Как правило, от авторов заявок не требуют анализа конкурентов и рынка услуг. Не нужны и расчеты цены услуги. Получается, что если бизнес, поставляя услугу, получает взамен деньги, то цель государства и НКО – потратить полученные ресурсы. Конкуренция не за потребителя, а за ресурсы. При этом острота потребностей не имеет решающего значения: как регионы получают субвенции из Москвы вне особой связи с положением своего населения и их потребностями, так и НКО получают гранты от фондов без учета остроты социальных проблем в регионе или конкретной местности.

Основной фактор оказания услуги – не потребность, а спрос, т.е. потребность в определенных услугах, выраженная не столько в желании, сколько в способности приобрести его, готовности заплатить за него определенную цену.

**Утрата ценностных установок для третьего сектора сродни потере идентичности**

Получатель социальных услуг НКО не располагает деньгами, чтобы заплатить за услугу. У него, однако, есть так называемые некоммерческие

средства платежа - время, интеллектуальные усилия, а главное – сознательные изменения в

<sup>6</sup> Смотри статью А. Орловой.

поведении, обусловленные потреблением некоммерческого продукта и выраженные в виде поступков. Как правило, НКО ограничиваются потребностями, а не спросом. Это в корне неверно.

Если принять готовность платить за услугу клиента НКО как его качественную характеристику, то оказывается, что у государства и НКО совпадают целевые группы, например, молодежь, дети, мигранты, инвалиды, женщины, но не совпадают клиенты.

Участники мозгового штурма в Сочи предложили следующую типологию клиентов:

1. Обладает правом на получение социальной услуги, но услуг не хватает или доступ к ним ограничен: обделенный, недополучивший, обманутый клиент.
2. Социальные услуги неудовлетворительного качества (неудовлетворенный клиент).
3. Не замеченный клиент – нуждается в услугах, но его нужды еще не признаны государством. Приоритетным клиентом для НКО с точки зрения привлекательности следует признать «клиента №3».

### **Сильные и слабые стороны НКО**

Известны два типа НКО: оказывающие услуги непосредственному потребителю и инфраструктурные, работающие с якобы потребностями сектора и общества. В секторе наблюдается тревожная тенденция уменьшения числа первых за счет роста вторых. Тут как по Г.Л. Менкену: кто умеет – делает, кто не умеет – учит, а кто не умеет учить, управляет.

Основной тип услуг НКО: это услуги, направленные на изменение сознания. В типологии услуг: 1. Воздействие на тело людей. 2. Воздействие на имущество. 3. На умы, мышление 4. Обработка информации, это соответствует третьему пункту.

Отличительная качественная характеристика услуг НКО: ценностный довесок. Мы работаем почти по Конституции: (ст.7 п.1): РФ – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Утрата ценностных установок для третьего сектора сродни потере идентичности. Без «отстройки» от социальных услуг в исполнении государства и бизнеса НКО не избежат опасности появления массового конкурента, обладающего другими ценностными ориентирами. Особенно после повального перевода муниципальных учреждений в форму НКО.

Следующая сильная сторона НКО – это привлечение клиента к созданию и оказанию (и получению) услуги. По способу создания услуг НКО обогнали другие сектора. НКО приносят в социальную сферу партнерские отношения между поставщиком и клиентом. Есть институциональные знания, ноу-хау, инструменты: тренинги, привлечение волонтеров, работа групп самопомощи, оценка эффективности и пр. Следствия – многочисленные преимущества: устойчивость, качество, цена (теоретически). Не все услуги попадают в эту категорию, но большинство должно.

Нужно еще напомнить о комплексности работы НКО и их инновационности, не говоря о такой потенциальной силе третьего сектора, как сетевой характер деятельности организации.

Слабые стороны НКО: нестабильность оказания услуг, ненадежность как поставщика, проектный подход к оказанию услуги, противоречащий сути сервисных организаций, отсутствие технологичности. Тут уместно замечание в адрес фондов: пришло время поддерживать сервисные организации, возвращать их. Появление проектов-клонов – это им звоночек.

И еще. Фондам пора понять вредность поддержки только проектного подхода в конкурсах грантов. Абсурдно снимать заявку с рассмотрения из-за того, что средства запрашиваются на поддержку текущей деятельности организации. Нужно учитывать жизненный цикл услуги.

Конкурентные преимущества – это не потенциальные возможности, как считают многие в НКО, а факт, который можно оценить, прежде всего, через реальные предпочтения потребителей. Они имеют не абсолютный, а относительный характер, выявляются путем сравнения конкурирующих товаров и услуг. Оценщик – потребитель. Механизмы оценки социальных услуг в третьем секторе распространены меньше, чем в бизнесе и даже в госсекторе.

Конкурентоспособность – прежде всего умение распоряжаться ресурсами, как собственными, так и заемными. Необходимо создание и выявление НКО-лидеров среди сервисных организаций, подтягивающих других до своего уровня, отлаженная опытно-конструкторская база, система передачи технологий как внутри третьего сектора, так и за его пределами. Главное преимущество в наше время – умение учиться у других, прежде всего технологиям, организации, эффективности, не принося в жертву собственные ценности.

Общая мировая тенденция заключается в том, что профессиональные НКО по мере их развития дрейфуют в сторону

**Мировая тенденция заключается в том, что профессиональные НКО по мере их развития дрейфуют в сторону коммерческих организаций**

коммерческих организаций. Препятствовать или позволить НКО стать более профессиональными, сохранив свои ценностные характеристики? Если понимать под

бизнесом дело, то хорошо бы, чтобы НКО внесли в коммерцию большую социальную ответственность, порядочность, взяв у коммерческого сектора его деловитость, организацию, технологичность в сфере производства массовых услуг путем создания центров обслуживания локальных рынков при лизинге оборудования и персонала, стремление поставить производство услуг на поток, создание успешных образцов, которые затем тиражируются.

## Часть 3. Социальное партнерство

*Феоктистова Е.Н., Российский фонд социальных реформ (Москва)*

### Вопросы развития социального партнерства между структурами государственной власти и НКО

#### Социальная политика

Не опираясь на социальное партнерство, государство в реальном многосубъектном обществе не может в полном объеме обеспечить конституционно закрепленные функции социального государства.

Несмотря на проблемы и трудности, следует отметить необратимость развития процесса социального партнерства. Проведение государством целенаправленной политики в области социального партнерства является необходимым условием развития гражданского общества. Полноценная и сильная социальная политика возможна лишь в том случае, когда государство совместно с другими субъектами гражданского общества вырабатывает стратегию и приоритеты социальной политики и организует их практическое воплощение и решение совместными усилиями.

#### Состояние социального партнерства в социальной сфере

Отмечая прогресс, достигнутый в области социального партнерства в России, нужно признать, что современная государственная политика не является целостной, носит фрагментарный характер. Вместе с тем, было бы ошибкой считать, что ее нет вовсе.

Развитие социального партнерства требует активных усилий как со стороны государственных структур, так и «третьего сектора». К необходимым условиям прогресса в этой области относится целенаправленное формирование общественного мнения в пользу

**Признаки и основные составляющие элементы целостной социальной политики в области социального партнерства государственных структур и НКО сводятся к следующим:**

- сформированная законодательная база, регулирующая взаимоотношения государственных структур и НКО в области подготовки, принятия и осуществления решений в социальной сфере;
- действующие механизмы, методы и инструменты осуществления взаимодействия;
- наличие структур, обеспечивающих и непосредственно осуществляющих взаимодействие;
- наличие информационного поля, освещающего процессы социального партнерства, практическую деятельность НКО по решению конкретных социальных проблем, а также обеспечивающего информированность населения о механизмах и способах социального партнерства и социального диалога, о возможностях и преимуществах решения проблем в социальной сфере на основе объединения усилий различных социальных субъектов;
- осуществление взаимодействия на основе постоянно действующего диалога, развивающегося процесса, который является неотъемлемой составляющей социальной политики;
- сформированное общественное мнение в пользу социального партнерства в решении проблем социальной сферы.

социального партнерства как предпосылки активной позиции граждан в отношении плодотворных инициатив неправительственных организаций и оказания им поддержки.

Отсутствие последовательного, стабильного взаимодействия приводит к ослаблению или же препятствует усилению социальной политики, повышению ее эффективности. Роль государства в усилении социального партнерства в условиях формирующегося гражданского общества остается ведущей. Оно обязано обеспечить условия, при которых государственная власть совместно с другими субъектами гражданского общества вырабатывает стратегию и приоритеты социальной политики и организует их практическое воплощение с участием социальных партнеров и по установленным правилам.

С другой стороны, неправительственными организациями должно быть осознано, что социальное партнерство предполагает профессионализм, самостоятельность и высокую степень ответственности за качество решения проблем и полноту выполнения взятых на себя обязательств. Соответствие этим требованиям должно быть предметом оценки и контроля в процессе их взаимодействия с государственными структурами.

В целях содействия развитию социального партнерства необходимо внедрить в практику инструменты мониторинга состояния этого процесса, результаты которого должны быть гласными. Следует определиться с критериями, по которым возможно оценить степень, уровень развития социального партнерства. На сегодняшний день вопрос критериев остается открытым.

Далее приводится характеристика социального партнерства в области социальной политики по составляющим ее элементам.

#### **Законодательная база**

На федеральном уровне действуют законы, регулирующие деятельность НКО и некоторые механизмы их взаимодействия с государственными структурами. Однако имеющаяся законодательная база не закрепляет социальное партнерство как постоянно действующий процесс. Соответствующие нормы должны определять основные принципы социального партнерства, механизмы его реализации, ответственность сторон. Проект закона о социальном партнерстве, который рассматривается в Государственной Думе, не охватывает все поле социального партнерства, ограничивая его взаимодействием государства, работодателей, работников и профсоюзов.

На региональном уровне процесс развития законодательной базы идет активно в отдельных регионах, но в целом не носит всеобщего характера.

Процесс формирования законодательной базы, регулирующей все стороны социального партнерства, не завершен, находится в состоянии развития. Отсутствует единое

понимание понятия «социальное партнерство» со стороны всех заинтересованных субъектов, в связи с чем важные аспекты проблемы не попадают в поле нормативно-правового регулирования.

#### **Механизмы реализации**

Сложилась разнообразная практика взаимодействия государственных структур и

**Неправительственными организациями должно быть осознано, что социальное партнерство предполагает профессионализм, самостоятельность и высокую степень ответственности за качество решения проблем и полноту выполнения взятых на себя обязательств**

неправительственных организаций: на разных уровнях управления, у различных органов власти с отдельными представителями неправительственных организаций, по решению отдельных конкретных проблем.



На уровне подготовки решений достаточно широко используются общественные советы, палаты, экспертные советы, постоянно действующие круглые столы, рабочие группы и т.д.

При реализации социальной политики используются конкурсные процедуры для привлечения партнеров из некоммерческого сектора, применяются методы прямого стимулирования и косвенного поощрения социальной активности НКО.

Вместе с тем, практика взаимодействия не носит обязательного характера для государственных структур, которые значительно различаются в своем отношении к нему и степенью включенности в процесс социального партнерства.

С другой стороны, сектор неправительственных организаций не выработал механизм своего представительства перед государственными структурами, недостаточно налажена координация действий между НКО, проявляются серьезные проблемы в институциональном развитии неправительственных организаций.

Практически отсутствуют критерии оценки состоятельности неправительственных организаций как социальных партнеров в решении социальных проблем.

Значительную роль играют субъективные факторы, влияющие на взаимодействие государственных структур и НКО, в связи с чем это взаимодействие нельзя назвать стабильным.

#### ***Структуры, обеспечивающие социальное партнерство***

В настоящее время на федеральном уровне не существует органа исполнительной власти, задачей которого является развитие связи с НКО, внедрение принципов социального партнерства и социального диалога. Не сложилось и единого понимания у различных субъектов социального партнерства относительно необходимости такого федерального органа и его функций.

В отдельных федеральных органах государственной власти существуют специальные образования (отделы, управления) по связям с общественностью. В каждом конкретном случае их полномочия определяются руководством или регулируются положением о государственном органе, в состав которого они входят. При этом общие принципы деятельности таких структур не определены, что усиливает роль субъективных факторов.

Внутри «третьего сектора» также отсутствует организационная структура, способная представлять его интересы перед государством и государственными органами (координационный совет НКО, лига неправительственных организаций, всеобщая ассоциация или группа таких организаций, объединяющих крупные блоки НКО). Необходимость таких структур, их полномочия также не являются общепризнанными.

На региональном уровне в отдельных субъектах Российской Федерации существуют структуры в составе органов исполнительной власти, координирующие связь с общественными организациями. Имеется положительный опыт действия таких структур, способствующий развитию социального партнерства в регионе. При этом, как правило, государственные структуры остаются более сильной стороной в этом партнерстве.

#### ***Информационное обеспечение процессов социального партнерства***

Сложившийся опыт, наиболее распространенная практика в части информационной составляющей социального партнерства свидетельствуют об ограниченности информационного поля, его недостаточности для целей поддержки и стимулирования социального партнерства.

Выпускающиеся информационные сборники и специализированные газеты и журналы, отражающие взаимодействие, имеют небольшой тираж и мало доступны широкому кругу заинтересованных лиц.

СМИ не проявляют заинтересованности в освещении этой темы. Доступ субъектов взаимодействия в средства массовой информации ограничен в силу отсутствия или недостаточности финансовых ресурсов.

Даже в тех регионах, где имеется положительный опыт информационного обеспечения социального партнерства, эта практика не является доминирующей.

Координация действий самих НКО по объединению усилий и ресурсов в целях информационного обеспечения взаимодействия развита недостаточно.

Потенциал информационной составляющей социальной политики в области социального партнерства не используется в полной мере, что является реальным тормозом прогресса в этой области.

#### ***Постоянство и стабильность процесса социального партнерства***

Неправительственные организации заявили себя в качестве реальной общественной силы, что обусловило выход «третьего сектора» на арену самостоятельного общественного действия и сделало возможным партнерство многих его представителей с органами власти.

Существуют отчетливые признаки растущего влияния неправительственных организаций на процессы выработки, принятия и реализации решений как результата развития социального партнерства. Имеются длительные положительные результаты такого взаимодействия как в отдельных регионах, так и в отдельных органах власти.

Сложившееся взаимодействие нельзя признать равноправным. Оно не является стабильным, т.е. реально реализуемым, укоренившимся в общепринятой практике принципом социального партнерства, в то время как сами действующие субъекты (социальные партнеры) могут меняться во времени и пространстве.

#### ***Общественное мнение***

Факты существования и полезной деятельности многих неправительственных организаций по решению конкретных социальных проблем известны населению, различным составляющим его группам, слоям, общностям. Вместе с тем, вряд ли можно считать, что понимание социального партнерства как необходимого условия эффективной социальной политики глубоко осознано общественностью, признается ею важным параметром гражданского общества, требующим активной поддержки.

Успешно действующие НКО такую поддержку в отдельных случаях получают и могут опереться на нее. В целом же механизмы диалога «третьего сектора» непосредственно с гражданами не отлажены в достаточной степени для мобилизации их активности во всех необходимых случаях.

Необходима последовательная целенаправленная работа по формированию общественного мнения в пользу социального партнерства. Поддержка населением социального партнерства как нормы общественной жизни является мощным фактором развития этого процесса, который пока нельзя назвать последовательным.

#### ***Необходимые шаги в направлении развития социального партнерства***

В целях активизации социального партнерства необходимы усилия всех заинтересованных сторон. Можно сформулировать ряд важных задач, решение которых будет способствовать развитию этого процесса.

1. Выработка четких правил действий, как для государственных структур, так и для НКО, формализующих их взаимоотношения в процессе социального партнерства, придание им гласности.

2. Определение статуса, полномочий, требований к деятельности структур в составе органов государственной власти, ответственных за взаимодействие с неправительственными организациями, более четкое определение их функций на разных уровнях управления.

3. Усиление информационной поддержки развития процесса социального партнерства.

4. Проведение ревизии и уточнение действующего законодательства, регулирующего деятельность неправительственных организаций.

5. Усиление финансовой поддержки деятельности НКО, успешно работающих в социальной сфере.

*Воронина Т.Д., Томский государственный университет (Томск)*

## **НКО и власть как субъекты социальной сферы: проблемы технологизации взаимодействия**

Сегодня в России происходит становление и оформление организаций третьего сектора как активнорействующих субъектов социальной сферы наряду с государственными, муниципальными и коммерческими организациями и учреждениями. Перед НКО сегодня стоит задача занять нишу в социальной сфере, соответствующую, во-первых, внутренним ресурсам и интересам, а во-вторых, отвечающую социальным потребностям и интересам общества в целом и его частям. Этот качественно новый, стратегический этап развития третьего сектора должен преодолеть стихийность и случайность участия НКО в социальной сфере и быть серьезно продуман.

В последние годы становится очевиден кризис, как в деятельности системы социальной защиты, так и в управлении социальной сферой в целом. Отчетливо просматриваются три уровня его концентрации: организационно-управленческий, методический и ресурсный.

### **Организационно-управленческий кризис**

Несмотря на кардинальную трансформацию политического, экономического сектора, организационная структура, принципы и механизмы управления социальной сферой с советского периода практически сохранились неизменными. Поверхностные, робкие видоизменения и не всегда продуманные реформы этой системы зачастую лишь усугубляют кризисные явления. Такая ситуация в области управления социальной сферой не позволяет выполнять в полном объеме и эффективно основные и первоочередные цели и задачи социальной политики и деятельности ее подсистем: социальной защиты, образования, здравоохранения и культуры. От качества деятельности так называемого неприбыльного социального сектора экономики зависит развитие страны в настоящем и будущем. В свою очередь, эффективность его работы зависит, в том числе, от организационной структуры, принципов и технологий управления.

**Несмотря на кардинальную трансформацию политического, экономического сектора, организационная структура, принципы и механизмы управления социальной сферой с советского периода практически сохранились неизменными.**

Ярким примером кризисных явлений в управлении социальной сферой являются проявления и последствия недостаточного межведомственного взаимодействия в процессе решения комплексных социальных проблем и задач. В отличие от ряда

зарубежных стран, где, например, социальной политикой в области семьи и детства занимается отдельная структура, в России эта деятельность разделена между системами образования, социальной защиты и здравоохранения. Особенно это заметно в вопросе профилактики и решения проблем сиротства. Проблема межведомственного взаимодействия оценивается всеми ведомствами и организациями как одна из острых и требующих новых путей решения. Данная управленческая проблема напрямую отражается на судьбах детей, в первую очередь оставшихся без попечения родителей и воспитывающихся в

кризисных, социально-неблагополучных семьях. Есть примеры, когда за год дети меняют 3-4 учреждения, а работа с семьями каждого ведомства отдельно приводит к тому, что реальной ответственности за семью никто не несет, как впрочем, никто не проводит общую оценку качества работы, не отслеживает изменения в семьях и степень влияния на этот процесс работы специальных служб. Кроме того, существует такая сложно адаптируемая к реальным условиям вещь как межведомственные полномочия, функции и ресурсы, между которыми существуют «провалы», не позволяющие сделать работу с семьей целостной, непрерывной и эффективной. Зачастую социальные инновации, разрабатываемые общественными организациями, могут служить мостиком между содержанием работы разных ведомств, заполняя тем самым «белые пятна» в работе с семьей.

### **Методический кризис**

Содержание работы государственных и муниципальных социальных учреждений – методы, приемы и технологии – на сегодня не соответствуют в полном объеме изменившимся социальным условиям, появлению новых и обострению имеющихся социальных проблем. Это происходит по следующим причинам.

Во-первых, бюджетное финансирование обеспечивает лишь функционирование учреждений системы социальной защиты и образования, совершенно не позволяя осуществлять деятельность по развитию новых форм работы, разработке и внедрению новых методик и технологий.

Во-вторых, объем финансирования практически не зависит от реальных качественных результатов работы, поскольку для государственных учреждений бюджетная строка гарантирована. Хотя в последнее время под влиянием ряда факторов инициативы по совершенствованию работы исходят, прежде всего, от сотрудников детских домов, центров социальной помощи и иных социальных учреждений. Одним из положительных факторов этого процесса стало распространение опыта объединения специалистов муниципальных служб и учреждений в общественные организации или создание НКО на базе бюджетных учреждений. Это позволяет расширить спектр предоставляемых социальных услуг, развивать новые методы работы, создает дополнительные финансовые и образовательные возможности. Участие государственных и муниципальных социальных учреждений наряду с общественными объединениями в грантовых конкурсах и конкурсах на размещение социального заказа выступает дополнительным фактором, стимулирующим развитие учреждений.

В-третьих, – неприспособленность к инновациям. Новаторские методики и технологии работы, иницируемые сотрудниками учреждений, общественными организациями или взятые из опыта других регионов, стран не могут быть внедрены в существующий формат государственной системы социальной работы. Необходимо не только финансовое инвестирование, но и изменение административной системы.

Наконец, новые методики всегда требуют описания, апробации, экспертной оценки и анализа. Как правило, на практике этого не происходит. В реальности сотрудники общественных организаций и учреждений, оказывающие социальные услуги, создают новую методику и начинают работать по ней. Передают ее буквально «на словах» другим подобным организациям. Дальнейшая судьба новой методики может быть разной. Скорее всего, первоначальный смысл инновации будет утерян. Либо, столкнувшись с определенными трудностями, разработчики вообще откажутся от продвижения этой идеи. Оптимальным

выходом было бы сотрудничество практиков и ученых, социальных организаций, учреждений и профильных научных центров<sup>7</sup>.

Например, в томском регионе целевой группой, на которой сконцентрировано наибольшее внимание НКО – являются дети и подростки. НКО предоставляет услуги по организации внешкольного досуга дополнительного образования. Подростки через НКО вовлекаются в общественно-полезную деятельность, в том числе работают с пожилыми людьми, детьми, нуждающимися в помощи. С приходом в Томский регион Программы «Помощь детям-сиротам России» эта деятельность существенно активизировалась, стала более проблемно-ориентированной. Так, в городе появились целые новые направления работы по профилактике сиротства: услуги семьям, имеющим детей с особенностями в физическом и интеллектуальном развитии (в том числе с аутичными детьми), услуги по организации досуга, обучения и развитию детей, воспитывающихся в интернатных учреждениях, и детей-инвалидов, практически не покидающих стен своего дома. Программа стимулировала создание и развитие НКО в районах области. Так, районная НКО инициировала работу по развитию приемных семей: создание баз данных по детям и семьям, подбор семей. Причем деятельность НКО признается и поддерживается местной и областной властью. Общественной организацией была создана первая в городе социальная гостиница для детей и подростков.

Именно НКО в томском регионе стали пионерами в еще одном направлении социальной сферы – работа с бездомными людьми. По инициативе и при помощи НКО был открыт социальный приют для бездомных, на очереди – работа с бездомными детьми.

### **Ресурсный кризис**

Государственные и муниципальные социальные учреждения и организации финансируются из бюджетов соответствующих уровней. Здесь следует отметить две проблемы:

- отсутствие позитивной зависимости качества работы и объема бюджетного финансирования<sup>8</sup>;
- недоступность, сложность или отсутствие опыта поиска и использования дополнительных средств государственными и муниципальными учреждениями<sup>9</sup>.

НКО сформировали свой уже достаточно внушительный, но не изученный и не структурированный опыт работы в социальной сфере и по оказанию социальных услуг. Общественные организации имеют свой, как правило, отличный от государственных учреждений, человеческий, методический, информационный и финансовый ресурс.

---

<sup>7</sup> См. также Червякова Г.А. О некоторых аспектах развития инновационных процессов в теории и практике социальной работы. / Социальная работа: инновационные и компаративные исследования, М., МГСУ: Издательство «Союз», 1998г., – 92с. – С.23-41.

<sup>8</sup> Мониторинг и оценка качества деятельности официальных социальных учреждений не распространены на практике и не используются в качестве определяющего фактора при распределении объемов бюджетного финансирования. Соответственно, финансовый фактор в качестве стимула развития не актуален для социальных учреждений. Существует муниципальный социальный заказ на бесконкурсной основе, который работает через, так называемый «ваучерный метод». Это реальный путь развития конкурсных технологий в малых муниципальных образованиях, где по-прежнему сохранен абсолютный монополизм в социальной сфере.

<sup>9</sup> До последнего времени государственные и муниципальные социальные учреждения не имели права принимать участие в грантовых конкурсах негосударственных фондов. Сейчас такая возможность появилась. Ряд программ и негосударственных организаций включили государственные и муниципальные социальные учреждения в список своих потенциальных грантополучателей (Программа «Новый день» – САФ, Росбанк, ЮКОС и др.) Возрождение благотворительности также открывает новые финансовые возможности для социальных учреждений. Препятствием для их развития служит отсутствие приемлемых механизмов реализации благотворительной деятельности и опыта фандрайзинга.



## **Взаимодействие**

НКО, работающие в социальной сфере, вольно-невольно сталкиваются и взаимодействуют с государственным и муниципальными социальными учреждениями. Наряду с традиционным общим недоверием к НКО можно выделить следующие проблемы взаимодействия. Часто деятельность НКО в социальной сфере, особенно работа с особыми целевыми группами, вызывает негативную реакцию как управлений социальной защиты, образования в целом, так и отдельных специалистов, работающих в государственных социальных учреждениях. НКО упрекают в любительстве, непрофессионализме, в несоответствии их деятельности принятым социальным стандартам, а часто и во вредительстве. При обращении НКО за помощью в администрации, серьезным препятствием нередко становится несоответствие помещений НКО и материального обеспечения определенным стандартам.

Тем не менее, в томском регионе, в большей степени в г. Томске существуют развитые механизмы взаимодействия НКО и власти. Для Томска вообще характерно создание и развитие общественных организаций на базе муниципальных социальных учреждений и привлечение общественных инициатив для работы в государственном/муниципальном социальном секторе.

Чуть подробнее остановимся на конкурсных механизмах взаимодействия. На сегодня

**Основной целью внедрения социальных технологий является оптимизация социальных процессов в широком смысле: от управления до оказания конкретной социальной услуги**

это одно из самых проблемных аспектов взаимодействия. В Томске состоялись три конкурса на размещения муниципального социального заказа. Первый конкурс был посвящен теме «Социальная реабилитация подростков с ограниченными возможностями» (15 заявок, 9 победителей), второй - «Работа с населением по месту жительства» (24 заявки, 12 победителей), третий - «Любимый город» (более 30 заявок,

17 победителей). В первом конкурсе принимали участие только общественные организации, в последних двух все некоммерческие организации, кроме политических и религиозных.

В ходе подготовки и проведения конкурса возник целый ряд проблем:

- нечеткость в формировании заказа, содержании социальной услуги, формулировке проблемы;
- отсутствие стандартов;
- сложности с определением стоимости и оценкой качества социальной услуги, а также их соотношение в государственном секторе и НКО. Ни государственные и муниципальные социальные учреждения, ни НКО на практике так и не сумели предоставить конкретные данные;
- высокая степень влияния заказчика на экспертную оценку заявок и субъективизм при отборе победителей;
- неопределенность в процедуре итоговой оценки выполнения социального заказа;
- неопределенность роли, полномочий и процедур деятельности уполномоченной властями на проведение конкурса организации.

Принятое в 1999 году Положение о конкурсе нуждается в существенной доработке. Seriously нарушается конкурсная процедура (поздно публикуется объявление о конкурсе), происходят недопустимые нарушения в процессе оценки заявок (конкурсной комиссии предоставляются только аннотации заявок, а не полный текст), не выполняются договорные отношения с подрядчиком (несвоевременно переводятся деньги) и т.д. Фактически отсутствуют мониторинг и итоговая оценка. Отсутствие культуры защиты НКО своих прав



не позволяют выстроить деловые отношения, превращая заказ в одолжение. Все это приводит не только к утрате основного смысла конкурсного распределения средств, но и к недоверию НКО к самой технологии взаимодействия с властью и нежеланию впредь принимать участие в конкурсах. А сам конкурсный механизм превращается в грантовую процедуру.

Эти примеры демонстрируют отсутствие системности во взаимодействии органов власти, государственных и муниципальных учреждений и общественных организаций, зависимость их взаимодействия от действий административной системы. Преодоление указанных проблем возможно только при кардинальном изменении всей системы управления социальной сферой. «Преодоление кризиса в нашем обществе не без основания связывается с качеством управления... Но для этого необходимо не столько разрушать старую систему управления, а, прежде всего, проектировать и налаживать новые механизмы социального управления, используя весь предшествующий позитивный опыт»<sup>10</sup>.

Результатом более чем десятилетней истории взаимодействия российского третьего сектора и системы управления стал весьма широкий спектр технологий их совместной работы. Существующие способы и формы взаимодействия разнообразны, они находятся на разных этапах своего развития и технологизации, частота и опыт их применения отличаются, востребованность и степень влияния на решение социальных проблем также различны. Несмотря на сложность, неоднозначность определения социальной технологии, в среде ученых и практиков есть кое-что общее в понимании основного смысла и назначения социальной технологии.

Во-первых, социальные технологии есть средство оптимизации и обеспечения развития общества, в этом смысле практически любую разновидность социальных технологий можно считать управленческой.

Во-вторых, социальные технологии могут рассматриваться как соединительная ткань науки и практики, как проводник теоретических выводов и изысканий в русло решения практических задач.

В-третьих, теоретико-методологический формат социальной технологии предполагает комплексное знание субъектов (носителей) социальной технологии, в данном случае это власть и НКО, и предмета технологизации, т.е. их взаимодействия в социальной сфере.

В-четвертых, основной целью внедрения социальных технологий является оптимизация социальных процессов в широком смысле: от управления до оказания конкретной социальной услуги.

Процесс технологизации взаимодействия органов власти, государственных и муниципальных учреждений и общественных организаций может рассматриваться как процесс разработки управленческой технологии целевого взаимодействия, направленного на решение социальных проблем и задач сообщества. Он будет иметь следующую структуру:

1. Выявление потребностей в технологизации. На этом этапе определяются заинтересованные субъекты (реальные и потенциальные потребители). Формируется запрос субъектов на разработку социальной технологии. Он включает в себя осознание и вербализацию интереса (целей, ожидаемого эффекта и т.д.) каждого из субъектов к конкретной технологии.

В данном случае речь идет о востребованности социальной технологии. Разделение на управляющего и управляемого в нашем случае носит весьма неоднозначный характер. Оба субъекта взаимодействия: и власть, и общественные организации, работающие в социальной сфере, выступают как партнеры. Конечно, последнее скорее желаемое, чем действительное,

---

<sup>10</sup> Григорьев С.И., Иванов В.Н. и др. Социальные технологии. Учебно-методическое пособие. Барнаул. 1999. С.3.

ибо управляющий потенциал власти, безусловно, выше. Тем не менее, в ходе исследований в этой области нами было выяснено, что на ряд разработок потенциальных технологий взаимодействия существует обоюдный, но не согласованный запрос. Как правило, этап первого использования технологии с минимальной ее проработкой или простым переносом из другого региона предшествует научно-методической подготовке.

2. Научно-методическая подготовка. На этом этапе определяются принципы технологизации, намечаются принципы функционирования будущей социальной технологии, осуществляется сбор данных по необходимым теоретическим, научным разработкам в этой области, собирается необходимый эмпирический материал<sup>11</sup>, разрабатываются критерии эффективности, а также система мониторинга и оценки. Полученный аналитический материал должен дать максимально полный и обоснованный ответ на вопрос: Что имеется для разработки и функционирования данной технологии и что необходимо дополнительно? Результат этого этапа является принципиальным и определяющим для будущей технологии.

3. Обеспечение условий для функционирования технологии. Формируется или дополняется правовое, информационное и экономическое поле для внедрения и воспроизводства технологии. Разрабатывается организационный, процедурный формат внедрения и воспроизводства технологии, продумывается необходимое материально-техническое обеспечение.

4. Экспериментальное использование социальной технологии. Наиболее важной частью эксперимента будет наблюдение за ходом реализации технологии, мониторинг и итоговая оценка процесса и результата первичного использования социальной технологии. На этом этапе необходимы специальные экономические и социологические исследования по определению эффективности технологии, способности к воспроизводству (соответствие содержания и условий использования технологии конечной цели, интересам потребителей и субъектов управления). Полученные данные обобщаются и анализируются. В соответствии с результатами осуществляется доработка и дополнение социальной технологии. Несколько последующих использований разработанной технологии также могут носить статус экспериментальных и требовать научно-методической доработки. Итогом этого этапа должен быть комплексный технологический паспорт, содержащий всю информацию о конкретной социальной технологии. Наполнение этого паспорта зависит от специфики той или иной технологии целевого взаимодействия власти и общественных организаций.

5. Воспроизводство социальной технологии с обязательным использованием системы мониторинга и оценки.

Представленная выше структура процесса разработки технологии взаимодействия местной власти и общественных организаций, направленного на достижение определенного социального результата, в достаточной степени схематична и условна. Схематичность возникает в силу неоднородности, специфичности видов исследуемого взаимодействия. При непосредственном анализе конкретных технологий будет представлен более глубокий анализ.

Технологизация наиболее востребованных механизмов позволит упорядочить как в целом процесс взаимодействия, так повысить результативность партнерства, поскольку технологии взаимодействия будут рассматриваться не как самоцель, а как средство для повышения эффективности оказания социальных услуг и решения социальных проблем.

---

<sup>11</sup> Например, информация о разработке и реализации подобных социальных технологий в других регионах или за рубежом.

*Владыко Л.А., Управление социальной защиты населения Администрации Красноярского края (Красноярск)*

## **Некоторые аспекты взаимодействия НКО и властей в Красноярском крае**

Политика Управления социальной защиты населения администрации Красноярского края строится, исходя из того, что организация взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления и общественных организаций является необходимой. Ниже представлены формы такого взаимодействия и поддержки НКО, применяемые в крае: совместные рабочие органы, техническая поддержка, финансирование и совместные программы.

### **Координационные советы**

Несколько лет продолжают свою деятельность координационные советы по делам инвалидов при администрации города Красноярска и администрации Красноярского края. Они созданы для того, чтобы рассматривать вопросы по проведению в городе и крае политики по профилактике инвалидности, реабилитации инвалидов, а также в целях обеспечения согласованности действий соответствующих органов представительной и исполнительной власти с общественными объединениями по решению проблем инвалидности и инвалидов. В координационные советы включены представители общественных организаций, структурных подразделений администраций города Красноярска, Красноярского края, осуществляющие социальную политику в городе и крае.

Примером согласованных действий управлений социальной защиты населения, координационных советов по делам инвалидов и общественных организаций является проведение комплекса мероприятий, посвященных Международному Дню и Декаде инвалидов.

### **Предоставление помещений**

Ежегодно управление социальной защиты населения администрации города Красноярска выходит с предложением в Красноярский городской Совет об освобождении отдельных общественных объединений от арендной платы за использование муниципальных площадей. Льготная аренда предоставлена 26 общественным организациям, что означает снижение доходов городского бюджета города в размере примерно 900 тысяч рублей.

### **Финансирование через муниципальные и краевые программы**

Взаимодействие с общественными организациями осуществляется также через реализацию городских и краевых социальных программ. Так в г. Красноярске такое финансирование осуществляется в рамках программ «Социальная поддержка населения г. Красноярска» и «Старшее поколение».

Например, в рамках программы «Социальная поддержка населения г. Красноярска в 2002 г.» применяется механизм конкурсного отбора проектов для финансирования (Постановление администрации города Красноярска «О конкурсе проектов общественных организаций по поддержке инвалидов, многодетных семей и других малообеспеченных слоев населения»). Целями этой части программы являются поддержка социально значимых инициатив общественных организаций города и развитие социальных услуг НКО. На конкурс было представлено 24 проекта общественных организаций, 14 из которых профинансировано. Поддержанные проекты включают как повышение эффективности общественных организаций, так и оказание социальных услуг населению – медико-социальной реабилитации, организации досуга (клубная деятельность) и др.

### **Совместные мероприятия**

Ярмарки НКО, благотворительные сезоны, конкурсы социально значимых проектов общественных объединений края, консолидированный бюджет которых уже третий год формируется Управлением социальной защиты населения администрации Красноярского края, администрацией г. Красноярска, бизнес-структурами – такие совместные акции содействуют становлению партнерских взаимоотношений и развитию социальных услуг.

*Бородина Т.А., Ярославская региональная общественная организация «Центр социального партнерства» (Ярославль)*

### **Социальное партнерство на местном уровне**

После «долгих и тягостных раздумий о судьбе своей Родины», после нескольких попыток «достучаться» до сердец чиновников, после в некотором роде судьбоносной конференции «Социальное партнерство в России. Год 2000», в Ярославской области наступили счастливые времена воплощения модели «Лебедь, рак и щука» в модель «Птица-тройка». Ярославская региональная общественная организация «Центр социального партнерства» начала реализацию первых проектов по социальному партнерству на уровне области.

Определение социального партнерства как эффективной взаимодополняющей формы взаимодействия трех секторов общества еще до сих пор воспроизводится и понимается с трудом. Социальным партнерством называют все: от семейного партнерства до партнерства между участниками образовательного процесса в системе образования. Часто от нас ожидают решения проблем между работодателями и работниками через профсоюзы, так называемый тред-юнионистский подход к определению социального партнерства. Так что те примеры социального партнерства между НКО и властью, которые мы встретили в Ярославской области, для нас на вес золота и являются теми точками роста, которые надо возвращать и использовать на практике.

Приведем три примера:

Первый – это пример, на котором мы сами учились. В городе Переславле-Залесском в течение восьми лет существует Переславское региональное отделение Российского фонда помощи беженцам «Соотечественники», которое возглавляет известная во всем городе и не только Елена Петровна Славинская. Основные услуги этой организации направлены на переселенцев и беженцев, детей и просто жителей города. Многие услуги, например,

**Определение социального партнерства как эффективной взаимодополняющей формы взаимодействия трех секторов общества еще до сих пор воспроизводится и понимается с трудом**

юридические консультации, представителями власти воспринимались с трудом, упрекали в том, что занимаются не своим делом, но после объяснений и реальной помощи, убедились, что поток просьб и обращений стал более грамотным и помощь молодых юристов действенной и полезной для суда и прокуратуры. Тем более что даже компьютер организация «подарила» органам власти.

Образовательные программы для детей по правовой культуре вообще не вызывали вопросов со стороны власти, так как такой услуги в учреждениях образования не было, и оснащение компьютерной техникой у общественной организации было лучше. Услуги в области полиграфии до сих пор вызывают добрую зависть у всех общественных структур: и подарочные буклеты на День города выпускает организация бесплатно, и журнал «Школьные годы», и газету «Девчонки и мальчишки». Серьезное взаимодействие с властью

состоялось в рамках нашего проекта по прозрачности бюджета. Действительно, власть оценила проект Положения о бюджетном устройстве и бюджетном проекте, предложенный партнерством некоммерческих организаций, и приняла его с небольшими поправками. Так что состоялся прецедент законодательной инициативы НКО на уровне города.

Второй пример эффективного партнерства вызван активностью исполнительной власти. В Угличском муниципальном округе существует несколько эффективных форм взаимодействия власти и общественных организаций, их лидером является Антонина Николаевна Шичанина, помощник главы округа Элеоноры Михайловны Шереметьевой. Активно развиваются формы территориального самоуправления, и они облекаются в форму общественной организации «Любимый город». Общественная организация предпринимателей развивает свои телепередачи, ведет свою программу «Лестница» на местном телевидении и имеет рубрику «Деловой Углич» в «Угличской газете». Развита профсоюз, и все вместе объединяются в некоммерческое партнерство «Спектр». Формы взаимодействия с властью – это общественные слушания, собрания общественных организаций, круглые столы по определенным проблемам. Власть, действительно, видит опору в общественных организациях, поддерживает любую инициативу: в округе есть общества садоводов и пчеловодов, рыболовов и велосипедистов. С общественностью часто советуется и прислушивается к их мнению.

Третий пример – как раз партнерство, которое родилось на основе сращивания государственного и общественного начала. Это сельская территория – Гореловский сельсовет Брейтовского муниципального округа – самого отделенного от центра в Ярославской области. Общественная организация «Женщины за территориально-общественное самоуправление» родилась, когда клуб и школа не справлялись с организацией досуга детей и взрослых, когда главой территории стала Елена Алексеевна Крюкова, которая и вошла в число учредителей этой организации. Фактически все социальные услуги на селе отданы в руки этой структуры, без нее не обходится ни одна сфера: помощь пожилым, больным, организация детского досуга, праздники, библиотека и многое другое.

Возможность такого сотрудничества определяется, в первую очередь, людьми. Но наличие кадров, готовых взять на себя ответственность за реализацию каких-либо программ, проектов или услуг – определяющее, но не достаточное условие. Условия, определяющие возможность существования социального партнерства между НКО и властью, зависят еще от нескольких факторов:

- насколько НКО может грамотно представлять и развивать свои услуги;
- насколько качественно власть и НКО определяют сферу потребностей в данных услугах;
- насколько определены ниши и ответственности в сфере оказания услуг;
- как воспринимается данное партнерство значимыми фигурами и общественностью.

В округах и малых городах области обязательно встречаются инициативные и общественно активные граждане, то ли это директор музея, журналист или многодетная мать, врач, местный предприниматель. Иногда такими являются представители власти, например, начальник управления образования, заместитель главы по социальной политике, руководитель отдела по делам молодежи.

При налаженных формах социального партнерства выгоду получают обе стороны: НКО получает поддержку своим инициативам, а представители власти запас доверия и уверенность в том, что делается общественно значимое дело. Только вот пользу от сотрудничества рассчитать очень сложно: такой анализ делается крайне редко, он чаще выражается в виде благодарности за участие и внимание представителям власти от НКО,



общественные организации тоже получают грамоты от власти и редко подарки и призы. В этом случае полезно применить оценку труда добровольцев: если можно рассчитать труд одного человека из расчета один доллар в час, то цифра вклада НКО в сферу социальных услуг могла бы быть оценена. В некоторых регионах применяется оценка привлеченных общественными организациями ресурсов из частных источников или суммы налоговых отчислений в областной бюджет. Ясно, что сумма расходов всех НКО области превышает расходы по отдельным целевым социальным программам, финансируемым из бюджета.

Есть ли критерии эффективности социального партнерства? Скорее всего, да, но они не могут быть сформулированы одной стороной, так как в партнерстве участвуют как минимум две стороны. Критерии эффективности определяются степенью удовлетворения деятельностью партнеров, что ожидает каждая сторона от сотрудничества и взаимодействия. Если власть ожидает реализации тех услуг, которые не могут быть выполнены государственными структурами – то это число услуг и их качество. Если НКО ожидает ресурсной поддержки, то это выраженная в деньгах помощь.

**При налаженных формах социального партнерства выгоду получают обе стороны: НКО получает поддержку своих инициатив, а представители власти запас доверия и уверенность в том, что делается общественно значимое дело**

Многие НКО существуют без помощи власти и более того боятся, что о них узнают и вместо помощи окажут противодействие. Существует ряд социальных проектов, которые могут начинаться без влияния власти, но продолжаться и широко развиваться самостоятельно они не смогут. Исследования развития НКО показывают, что на определенной ступени НКО приходят к неизбежности взаимодействия с властью и государственными структурами. Поэтому для НКО изучение основ партнерства и взаимодействия необходимо. Напротив, представители государственных структур считают, что участие общественности затягивает принятия решения, и они для того и назначены, чтобы решать вопросы самостоятельно. В таком случае необходимо рассматривать формы организации партнерства, которые действительно эффективны для каждой отдельно взятой ситуации. Время создает свои наиболее эффективные формы партнерства, я бы даже сказала «модные». На самом деле – это то, что хорошо отработано и знакомо. Если круглый стол превращают в базар, то это мало чем будет отличаться от собрания. Если анкеты уже не работают, то фокус-группы заменяют их в определенных ситуациях, становятся модными электронные или телефонные опросы. Единственное, что всегда работает – это люди или точнее специалисты, которые грамотно умеют применить формы организации партнерства. Если сейчас вошли в моду переговорные площадки, то основная трудность в регионах – это специалисты, которые могут вести переговоры.

В течение этого года мы провели исследование «Власть глазами НКО – НКО глазами властей», которое показало, что формы партнерства в Ярославской области мало чем отличаются от тех, которые существуют в Омске. Среди наиболее эффективных форм выделяются следующие:

- регулярное взаимное информирование;
- целевые встречи для обсуждения конкретных проблем, проектов, программ, предложений;
- регулярные встречи, обмен мнениями по вопросам совместной деятельности;
- постоянно действующие общественные комиссии или координационные советы при комитетах, департаментах, управлениях, отделах;
- осуществление общественной экспертизы нормативно-правовых актов на региональном и местном уровнях;



- оказание прямой поддержки акциям и мероприятиям общественных объединений;
- совместная разработка и осуществление совместных программ.

Взаимодействие на сегодняшний день носит нерегулярный характер. НКО стремятся к регулярным встречам и меньше чем власть верят в совместную разработку и осуществление совместных программ. Большую роль играет регулярное взаимное информирование, формы которого уместны всегда и требуют развития и первейшего внимания. Информация – это основа партнерства. Это первая проблема, с которой мы столкнулись и решаем сегодня. Мы делаем информацию о Центре социального партнерства максимально доступной и полной, заботимся о том, чтобы наши партнеры могли сделать то же самое. Гражданская коалиция Ярославской области, состоящая из некоммерческих партнерств в 17 округах, создана. Ее главная задача – развивать формы социального партнерства на всей территории области.

### ***Мочалина А.В., некоммерческое партнерство «Open Community» (Челябинск)*** **О взаимодействии**

#### **Третий сектор как механизм «обратной связи»**

В современном обществе изменения происходят быстро, проблемы постоянно множатся. В этих условиях необходима быстрая и точная передача информации об интересах, нуждах и стремлениях людей от отдельных граждан на уровень политических и административных институтов.

Являясь универсальным механизмом регулирования процессов экономического развития, рынок оказывается несостоятельным, когда речь идет о сфере социальных услуг. Очевидно также, что и власть вместе с другими политическими структурами не в состоянии дойти до каждого и оперативно отреагировать на общественную потребность.

Благодаря узкой направленности деятельности и неоднородности, НКО лучше отражают многообразие жизненных явлений и насущных интересов людей, чем политические и рыночные структуры.

#### **Поддержка НКО со стороны политических структур**

Первым шагом на пути создания поддерживающей среды для развития НКО должно быть политическое признание того, что добровольность является важной ценностью гражданского общества и что НКО играют существенную роль в демократическом обществе.

Политики должны быть настроены на партнёрские отношения с НКО. Партнерские отношения означают обоюдную информационную обеспеченность и взаимное консультирование. Более развитая ситуация приводит к тому, что НКО имеют голос в процессе принятия политических решений. Организации третьего сектора должны быть вовлечены в работу над законодательными актами, административными правилами и положениями.

Контакты власти и НКО могут осуществляться через специальные отделы по работе с НКО в структурах власти. Другая форма партнерства – введение представителей НКО в состав комитетов и рабочих групп, создаваемых во властных структурах, а также привлечение их как консультантов. Наконец, простейшей формой может быть проведение встреч для обмена мнениями по вопросам, представляющим предмет общественной политики или просто для налаживания взаимопонимания.

#### **Ноу-хау**

НКО накоплен уникальный опыт и экспертные знания в самых разных сферах, включая и социальную. Эти опыт и знания неocenимы для ведения государственной политики, для планирования и выполнения государственных программ в соответствующих сферах. Для того чтобы компетентность НКО использовалась наилучшим образом, должны

быть разработаны условия и механизмы коммуникации и консультаций между НКО и правительством.

*Чагин К.Г., Фонд «Институт экономики города» (Москва)*

## **Конкурсы на социальное обслуживание населения: опыт, проблемы и перспективы**

### **Ситуация в социальной сфере**

С началом социально-экономических реформ в конце 1980-х гг. система социального обслуживания населения в нашей стране претерпела значительные изменения.

В советское время оказанием социальных услуг занимались, как правило, государственные стационарные учреждения – дома-интернаты для престарелых и инвалидов, дома-интернаты для детей, оставшихся без попечения родителей и т.п. Эти учреждения социального обслуживания были призваны помогать тем категориям населения, которые не могли жить самостоятельно скорее не по социальным, а по «естественно-биологическим» причинам (одинокие люди, неспособные обслуживать себя в связи с преклонным возрастом, дети-сироты, не достигшие уровня зрелости, необходимого для самостоятельной жизни в обществе, люди с тяжелой степенью инвалидности и т.п.).

Начало реформ и социально-экономический кризис привели к переосмыслению роли системы социального обслуживания. Государству и появившемуся в ходе реформ институту местного самоуправления пришлось столкнуться как с резким увеличением количества людей, нуждающихся в социальной помощи, так и с массовым проявлением их новых категорий – малообеспеченных семей, социальных сирот, жертв домашнего насилия, лиц без определенного места жительства и т.д.

**Объем социальных услуг, оказываемых общественными организациями, крайне невелик**

Ответной реакцией на это было создание обширной сети соответствующих государственных и муниципальных учреждений, призванных оказывать специализированную социальную помощь.

Особую роль сыграли муниципалитеты, которым пришлось создавать муниципальные социальные учреждения практически с нуля. Вместе с тем именно на эти учреждения и, соответственно, на местные бюджеты легло основное бремя оказания социальной помощи, поскольку приближенные к населению органы местного самоуправления в наибольшей степени испытывают давление со стороны социально уязвленных категорий населения. Создание муниципальных учреждений социального обслуживания граждан было инициировано федеральными законами и нормативными актами Министерства труда и социального развития Российской Федерации.

На сегодняшний день типовыми муниципальными учреждениями, выполняющими данную функцию, являются комплексные территориальные центры социального обслуживания населения. В их составе, как правило, есть отделения общего и специализированного социально-медицинского обслуживания на дому, отделения дневного пребывания, отделения социально-бытового обслуживания. Распространены также временные приюты и учреждения социальной реабилитации для несовершеннолетних, реабилитационные центры для детей с ограниченными возможностями, центры социально-трудовой реабилитации лиц из дезадаптированных групп населения, дома ночного пребывания (ночлежки). В последнее время, во многом благодаря влиянию общественных организаций, начали создаваться кризисные центры для пострадавших от домашнего насилия, телефоны доверия и другие учреждения, ориентированные на оказание специализированной помощи отдельным категориям населения.

К числу государственных учреждений социального обслуживания населения, появившихся с началом реформ, относятся региональные центры специализированной социальной помощи (по работе с инвалидами, реабилитации несовершеннолетних и т.д.). Они не только непосредственно оказывают социальную помощь, но и, как правило, являются методическими площадками для обеспечения работы муниципальных учреждений в регионе. За редким исключением, в ведении государства остались и стационарные учреждения для граждан, утративших способность к самообслуживанию (дома-интернаты для престарелых и инвалидов и т.д.).

Финансирование деятельности муниципальных и государственных учреждений социального обслуживания осуществляется из местных и региональных бюджетов. Ежегодная смета финансирования представляется учреждением в курирующее его деятельность структурное подразделение городской или региональной администрации (например, городской комитет социальной защиты). Там смета утверждается, и ее сумма включается в проект бюджета территории.

### **Вклад третьего сектора**

В последнее время наряду с государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания социальные услуги населению начали оказывать общественные некоммерческие организации. Большинство этих организаций сформировались на основе групп самопомощи и взаимной поддержки. Типичными примерами таких организаций являются клубы инвалидов, ассоциации выпускников детских домов, ассоциации родителей детей-инвалидов и т.п.

Финансирование деятельности общественных организаций по оказанию социальных услуг осуществляется из разных источников: личные средства членов организации, гранты зарубежных и российских благотворительных фондов, частные пожертвования, благотворительные взносы коммерческих структур, целевые средства региональных и местных бюджетов.

Объем социальных услуг, оказываемых общественными организациями, крайне невелик в силу недостатка финансирования и отсутствия необходимой инфраструктуры (помещений, оборудования, достаточного количества квалифицированных кадров и т.д.). Как правило, такие организации оказывают услуги своим членам или небольшому числу клиентов, которое они могут обслужить.

Вместе с тем потенциал и роль общественных организаций в социальном обслуживании довольно велики. Причиной обращения общественного сектора к той или иной социальной проблеме чаще всего является соответствующий «пробел» в государственной или муниципальной социальной политике: неэффективное решение проблемы государственными и муниципальными социальными службами либо вообще отсутствие внимания к проблеме (например, насилия в семье). Во многих случаях именно общественные организации выступили инициаторами работы с той или иной группой, нуждающейся в социальном обслуживании. Например, в Томске общественная организация создала первый приют для бездомных, который в 1999 г. получил муниципальный статус, существенно расширил свою материальную базу и открылся уже в новом качестве как муниципальный центр «Приют для лиц без определенного места жительства».

Нам неизвестны случаи оказания социальных услуг коммерческими организациями. С одной стороны, социально уязвимые категории населения не в состоянии оплачивать услуги по тем расценкам, которые могли бы принести поставщику услуг прибыль. С другой – отсутствует механизм привлечения региональными и местными администрациями коммерческих фирм к оказанию социальных услуг на контрактной основе за счет средств региональных или местных бюджетов.

Таким образом, на сегодняшний день социальное обслуживание населения в Российской Федерации почти монопольно осуществляется государственными и муниципальными учреждениями. Для этого существуют вполне объективные причины. В начале 1990-х гг., когда назрела острая потребность в создании новой системы оказания социальной помощи, никто, кроме государства и муниципалитетов, не мог взять на себя эту работу даже при соответствующем финансовом обеспечении. Общественные организации в то время были еще слишком слабы. Молодые коммерческие структуры участвовали в приватизации государственной собственности и совершали стремительные сделки с многократной прибылью. Однако постепенное развитие социально-экономической ситуации привело к тому, что сейчас появились реальные возможности для постепенной демополизации социального обслуживания и повышения его эффективности. Одним из важнейших направлений этого процесса является проведение конкурсов на социальное обслуживание населения. Оно находит свое отражение и в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 гг.), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 г. № 910-р, где одной из целей государственной политики в области социальной поддержки населения указывается расширение рынка и повышение качества предоставляемых социальных услуг.

### **Конкурсы**

С 1999 г. Фонд «Институт экономики города» серьезно занимается разработкой, внедрением и развитием механизмов создания, конкурсного размещения и реализации муниципальных заказов на социальное обслуживание. Эта работа проводилась и продолжает проводиться в рамках проекта «Совершенствование системы социального обслуживания населения в Российской Федерации» (1999-2001 гг.) и проекта «Социально-экономическое развитие и управление на местном уровне: новое качество роста» (2001-2005 гг.) при поддержке Агентства США по международному развитию. В ходе выполнения этих проектов специалисты Фонда оказывают консультационно-методическую помощь в проведении пилотных открытых конкурсов на социальное обслуживание администрациям участвующих в проекте городов. Серия таких конкурсов прошла в Арзамасе, Великом Новгороде, Перми, Томске. В настоящий момент конкурсы или подготовка к ним проводятся в Магадане, Биробиджане, а также ряде других российских городов. Социальные услуги, которые городские администрации выносят на конкурс, отличаются разнообразием – они включают в себя надомное обслуживание пожилых и инвалидов, социальную реабилитацию детей-инвалидов, услуги для ветеранов локальных конфликтов, программы, направленные на предотвращение правонарушений среди несовершеннолетних и т.д.

Опыт по проведению пилотных конкурсов выявил две следующие основные проблемы, без решения которых дальнейшее развитие технологии конкурса на социальное обслуживание представляется невозможным.

Во-первых, существующая система отношений между заказчиками (например, комитетами или управлениями социальной защиты населения) и поставщиками услуг (подведомственными этим комитетам муниципальными учреждениями социального обслуживания) строится не на принципе покупки конкретных услуг, а на принципе содержания заказчиком учреждения, оказывающего социальные услуги. Этот принцип выражается в структуре сметы учреждения, куда заводится не стоимость тех

**Главным стимулом привлечения некоммерческих организаций к оказанию социальных услуг на бюджетные средства и, следовательно, повышения своего профессионального уровня до необходимой для этого планки, является стабильное наличие пакета заказов на социальное обслуживание, выставляемых заказчиками на открытые конкурсы**

услуг, которые оказывает учреждение, а общие статьи расходов всего учреждения (зарплата персонала, горюче-смазочные материалы и т.д.). Специалисты комитетов социальной защиты не знают полной номенклатуры оказываемых учреждениями услуг и даже используемых профессиональных терминов и клише («проведена социально-педагогическая работа», «работа с семьей» и т.д.). На конкурс же можно выставить только какие-то конкретные услуги. Поэтому с ответом на вопрос «А что же мы хотим выставить на конкурс?», заказчики, как правило, испытывают значительные затруднения или же просто выставляют на конкурс некую «работу с семьей», что означает опять же покупку процесса, а не конкретной услуги. Вместе с тем, и сами поставщики услуг зачастую затрудняются сформировать четкий список тех услуг, которые они оказывают. Для них эти услуги также слиты в некий общий процесс функционирования учреждения.

Эта ситуация, когда покупатель не знает, что покупать, а продавец – что продавать, может быть разрешена путем проведения серьезного анализа того, какие же услуги желает купить заказчик и какие услуги может предложить ему поставщик. Именно с этого сейчас начинается работа специалистов Фонда «Институт экономики города» по подготовке конкурсов на социальное обслуживание. Она также включает анализ рисков успешного оказания услуг – будут ли они достаточно востребованы клиентами, реальна ли их стоимость и т.д. Кроме того, необходимо обучать самих заказчиков – невозможно ожидать эффективного развития конкурсов на социальное обслуживание, пока заказчик сам не начнет разбираться в том, что он покупает, иными словами, пока он не станет покупателем-экспертом. Первым нашим шагом в этом направлении стало создание методического пособия «Как провести конкурс на социальное обслуживание населения».

Необходимо отметить, что стремиться стать покупателем-экспертом можно не только при условии наличия нескольких альтернативных поставщиков и проведения конкурса, но также и в том случае, когда покупать услуги приходится у монополиста (например, в сельских территориях). В настоящий момент Фонд «Институт экономики города» совместно с Администрацией Городецкого района Нижегородской области реализует пилотный проект по переводу работы муниципальных учреждений социального обслуживания на контрактную основу. Основой внедрения конкурсной технологии является, прежде всего, наличие того, что можно на этот конкурс выставить, а спрос, как известно, рождает предложение.

Во-вторых, развитию конкурсов препятствует отсутствие альтернативных поставщиков услуг, например, некоммерческих организаций, и, следовательно, конкуренции. Даже если некоммерческие организации и существуют, то часто они не обладают достаточными ресурсами и инфраструктурой для оказания большинства типов услуг, оказываемых муниципальными или государственными учреждениями. Решать эту проблему можно через укрепление способности некоммерческих организаций предоставлять социальные услуги. Но можно и путем переориентации муниципальных и государственных учреждений на работу по заказам, конкурирование друг с другом за их получение, а, впоследствии, может быть, и постепенное превращение их в независимые организации, которые будут в рамках конкурсной процедуры продавать социальные услуги муниципалитетам и государству. В проекте, осуществляемом Фондом «Институт экономики города» и администрацией г. Перми, уже есть практика конкуренции между двумя муниципальными центрами социального обслуживания из двух разных районов города за получение заказа на обслуживание одной клиентской группы, проживающей в одном из этих районов.

Стремясь оказать поддержку некоммерческим организациям, занимающимся социальным обслуживанием, Фонд создает для них методические пособия и учебные курсы. В настоящий момент создано методическое пособие и учебная программа семинара

«Менеджмент предоставления социальных услуг в некоммерческих организациях». Эти семинары были проведены в Магадане, Саратове, Перми, Ижевске. Фонд также проводит собственные грантовые конкурсы среди некоммерческих организаций в тех городах, где в дальнейшем планируются муниципальные конкурсы. Они имеют целью повышение ресурсообеспеченности некоммерческих организаций для оказания социальных услуг, которые они затем выставляют на муниципальный конкурс. Вместе с тем следует заметить, что главным стимулом привлечения некоммерческих организаций к оказанию социальных услуг на бюджетные средства и, следовательно, повышению своего профессионального уровня до необходимой для этого планки, является стабильное наличие пакета заказов на социальное обслуживание, выставляемого заказчиками на открытые конкурсы.



# Приложения

*Загорулько Н.М., Потапенко М.С., Фонд изучения эффективности социально-экономических систем (Москва)*

## **Экономические проблемы развития сферы социальных услуг: вопросы для исследований**

В последнее время проблемам развития социальных услуг, повышения их эффективности и построению механизмов межсекторного взаимодействия в данной сфере уделяется достаточно серьезное внимание со стороны представителей государственной власти и некоммерческого сектора. Основные направления разработки данной темы связаны с изучением ее правовых, организационных, социальных аспектов. Вместе с тем все более очевидной становится необходимость углубления анализа экономики сектора – как базовой составляющей, без которой невозможно построение высокоэффективного механизма предоставления социальных услуг. Недостаточная разработка экономической теории и методологии применительно к сфере социальных услуг не позволяет выявить объективно обусловленные экономические закономерности и мотивации и построить систему эффективных методик и схем организации данной деятельности.

Ниже в порядке постановки проблемы перечислены некоторые вопросы, которые авторам статьи кажутся наиболее важными при разработке стратегии и механизма развития сферы социальных услуг в современной России.

### **Общеметодологические вопросы развития сферы социальных услуг (экономический аспект)**

#### ***1. Анализ основных характеристик и тенденций развития рынка социальных услуг***

##### **1.1. Место, роль и специфика рынка социальных услуг в экономической системе рынков**

К числу наиболее интересных проблем, требующих глубокого теоретического изучения, на наш взгляд, относятся следующие:

- сочетание административного и рыночного механизмов развития сферы социальных услуг;
- особая роль государства в развитии рынка социальных услуг;
- специфика потребительской аудитории;
- особенность товарно-денежных (стоимостных) механизмов в данном секторе услуг.

##### **1.2. Проблемы стратегического планирования (прогнозирования) развития сферы социальных услуг.**

Основа развития эффективного механизма оказания социальных услуг – обоснованное прогнозирование развития спроса на социальные услуги с учетом специфики распространения бедности в России (демографические, экономические и другие факторы формирования спроса).

#### ***2. Выявление и оценка целевой потребительской аудитории социальных услуг***

##### **2.1. Обеспечение адресного механизма предоставления социальных услуг.**

Проблема адресности является одной из центральных в разработке практического инструментария предоставления социальных услуг. Данная проблема включает широкий круг вопросов, требующих теоретической проработки, в частности:

- совершенствование методической базы выявления малоимущих и социально уязвимых категорий населения;

- разработка современной методики определения бедности;
- разработка набора индикаторов, отражающих реальные характеристики уровня потребления малоимущих;
- выбор методологии обеспечения адресности;
- возможность и формы учета при выявлении степени нуждаемости семей и граждан социально-демографических характеристик семьи, наличия собственности, доходов, в том числе трудно учитываемых (например, доходов с сельскохозяйственных участков);
- повышение точности определения получателей помощи за счет минимизации ошибок включения и ошибок исключения;
- разработка критериев эффективности механизмов обеспечения адресности социальных услуг;
- сравнительная оценка дополнительных административных издержек (обеспечение финансовыми ресурсами работ по идентификации получателей помощи – сбора и проверки документов об источниках дохода, повышения уровня квалификации работников социальной защиты, дополнительные материальные издержки и пр.) с объемом экономии финансовых ресурсов в связи с повышением точности (адресности) целевой группы получателей социальных услуг.

## 2.2. Оптимизация сектора получателей услуг за счет развития механизмов самообеспечения.

Повышение эффективности оказания социальных услуг тесно связано с развитием мотивационной заинтересованности определенной части потенциальных получателей помощи в самостоятельном материально-денежном обеспечении. В данном контексте следует рассмотреть такие экономические аспекты как:

- анализ мотивации получателей помощи к самостоятельному увеличению своих доходов;
- анализ издержек, необходимых для создания условий привлечения соответствующих категорий потенциальных пользователей социальных услуг к самостоятельному обеспечению необходимого уровня благосостояния (многодетные женщины, безработные с высоким уровнем квалификации, уволенные в запас военнослужащие, некоторые категории инвалидов, пенсионеров и др.);
- сравнительный анализ стоимости социальных программ и программ привлечения ряда категорий получателей услуг к труду. Взаимосвязь системы социального обеспечения и действенности стимулов к самостоятельному обеспечению доходов;
- экономические проблемы создания и оценки результатов деятельности социально ориентированных коммерческих предприятий, обеспечивающих трудоустройство социально незащищенных категорий граждан.

## ***3. Экономические проблемы децентрализации и разгосударствления сферы социальных услуг***

Одним из центральных вопросов трансформации экономического механизма предоставления социальных услуг является осуществление стратегически продуманного процесса разгосударствления данной сферы, позволяющего перераспределить зоны ответственности и перевести данный вид деятельности на рыночные рельсы в наиболее адекватной форме. Формирование концепции развития сферы социальных услуг требует теоретического осмысления следующих проблем:

- необходимость, целесообразность и рамки разгосударствления сферы социальных услуг;
- оценка рисков реструктуризации сферы социальных услуг;
- обеспечение конфиденциальности сбора финансовой информации о потенциальных потребителях социальных услуг;

- расширение возможностей граждан по выбору производителей услуг в процессе разгосударствления сферы социальных услуг;
- диверсификация форм предоставления услуг на основе активного вовлечения негосударственного сектора;
- использование механизмов трансформации (общенародной) собственности, обеспечивающих сохранение социальных функций и препятствующих коммерциализации социальной сферы.

#### **4. Методология предоставления гарантированных социальных услуг**

Разработка методологии предоставления гарантированных социальных услуг возможна на основе теоретического анализа следующей группы экономических проблем:

- основные принципы платности/бесплатности гарантированных государством социальных услуг (необходимо пересмотреть обязательства государства по предоставлению населению услуг социально-культурного комплекса на бесплатной или льготной основе, сократив их перечень и сбалансировав с имеющимися возможностями для обеспечения должного уровня их качества);
- направления совершенствования нормативной базы бюджетного покрытия минимального социального стандарта потребления социальных услуг населением;
- обеспечение стабильности бюджетного финансирования гарантированных государством социальных услуг;
- методологические вопросы совершенствования механизма перераспределения бюджетных средств (ресурсов) в процессе дифференциации исполнителей социальных услуг.

### **Экономическая оценка ресурсов некоммерческого сектора**

#### **1. Оценка экономического потенциала некоммерческого сектора**

Активное вовлечение некоммерческого сектора в процесс оказания социальных услуг обусловлено адекватной оценкой степени развития экономического потенциала третьего сектора и, соответственно, возможности повышения эффективности предоставления социальных услуг при участии НКО. Можно выделить следующие экономические аспекты проблемы привлечения НКО к оказанию социальных услуг:

- оценка степени экономического развития некоммерческого сектора с точки зрения возможностей НКО в предоставлении социальных услуг;
- направления эффективного использования ресурсов некоммерческих организаций по обеспечению социальных услуг (привлечение добровольного труда; использование благотворительных пожертвований);
- особенности мотивации и характера трудовой деятельности в НКО;
- определение секторов эффективного применения некоммерческих структур в области оказания социальных услуг.

#### **2. Проблемы взаимодействия НКО и государства по обеспечению гарантированных социальных услуг**

Выявление преимуществ каждой из сторон и сглаживание возможных противоречий при формировании механизма межсекторного взаимодействия возможно на основе анализа и учета следующих экономических аспектов проблемы взаимодействия НКО и государства в обеспечении социальных услуг:

- двойственное положение НКО по отношению к государственному сектору: партнер-конкурент;
- формы участия НКО в исполнении государственных социальных заказов;
- выбор исполнителей услуг на основе функционально-стоимостного подхода;
- развитие межсекторного взаимодействия в сфере социальных услуг;
- создание конкурентной среды, обеспечение равноправного доступа к

государственному финансированию;

- разработка эффективных моделей покрытия государством затрат НКО по обеспечению социальных услуг.
- деятельность НКО в конкурентной среде: плюсы (рост профессионализма, финансовая стабильность за счет бюджетных средств, снижение зависимости от международных доноров и пр.) и минусы (маневрирование вслед за бюджетными деньгами, отход от своих изначальных целей).

### **3. Деятельность НКО по расширению спектра социальных услуг**

При условии наиболее полной мобилизации возможностей некоммерческого сектора привлечение НКО позволит создать новый современный механизм обеспечения социальных услуг в российских условиях. В данном контексте важно остановиться на следующих проблемах построения экономического механизма оказания социальных услуг:

- развитие силами НКО новых сегментов рынка социальных услуг;
- взаимодействие некоммерческих и государственных структур по идентификации потребительской аудитории;
- источники и формы покрытия издержек НКО по оказанию социальных услуг;
- создание многоканального механизма финансирования затрат;
- факторы и система ценообразования на социальные услуги НКО, предоставляемые в инициативном порядке;
- развитие сотрудничества НКО с коммерческим сектором.

### **4. Экономическое стимулирование НКО в сфере социальных услуг**

Построение экономических стимулов участия НКО в предоставлении социальных услуг базируется на теоретическом осмыслении следующих аспектов данной проблемы:

- развитие системы экономического стимулирования негосударственных исполнителей социальных услуг;
- использование налоговых и неналоговых льгот;
- развитие форм государственной финансовой поддержки НКО, реализующих социальные услуги.

## **Эффективность и качество социальных услуг**

### **1. Обеспечение качества социальных услуг**

Реформирование системы оказания социальных услуг нацелено, прежде всего, на повышение их качества и общего уровня организации данной сферы. В этих целях требуют проработки следующие вопросы:

- разработка экономических нормативов, стандартов оказания социальных услуг;
- разработка системы оценки качества выполнения социальных услуг независимо от того, какой организацией (государственной, негосударственной некоммерческой, коммерческой) они предоставляются;
- разработка механизма гарантий и контроля доступности, качества и профессиональности социальных услуг;
- упорядочение лицензирования и сертификации в сфере предоставления социальных услуг, приведение требований к оказанию социальных услуг в соответствие с мировой практикой.

### **2. Проблемы оценки эффективности сферы социальных услуг**

Оценка эффективности механизма оказания социальных услуг предполагает учет и сопоставление издержек по осуществлению данного вида деятельности с получаемым социально-экономическим эффектом. Таким образом, выделяются два основных блока вопросов:

## 2.1. Совершенствование методик учета издержек по оказанию социальных услуг на разных уровнях:

- совершенствование системы учета и систематизации расходов по обеспечению социальных услуг как предпосылки развития эффективной системы социального заказа;
- необходимость учета косвенных услуг (администрирование процесса организации социальных услуг).

В настоящее время в России при расчете издержек на предоставление социальных услуг не принимаются в расчет административные расходы, связанные с их реализацией. Необходимость определения реальной стоимости обусловлена задачей адекватной оценки размера экономии при заключении контрактов на предоставление услуг силами негосударственных организаций. Кроме того, размещение заказа (проведение тендеров) требует дополнительной административной нагрузки на органы управления и вызывает соответствующее финансовое обременение (затраты на повышение квалификации сотрудников, дополнительные расходы труда, материальных средств, информационные и организационные расходы).

## 2.2. Оценка эффективности социального партнерства:

- сравнительный анализ эффективности общественных затрат по разгосударствлению сферы социальных услуг;
- снижение общественных издержек как результат создания конкурентной среды между потенциальными поставщиками услуг;
- разработка основных элементов системного анализа эффективности использования выделяемых государством средств со стороны органов государственной власти;
- разработка методик оценки эффективности инвестиций в сферу социальных услуг.

## **3. Аудит и экспертиза**

Привлечение НКО к деятельности в секторе социальных услуг предполагает создание комплексной системы контроля и отчетности, основанной на проработке следующего круга проблем:

- разработка системы мониторинга деятельности государственных и негосударственных организаций в сфере социальных услуг;
- повышение прозрачности финансовой системы межсекторного взаимодействия;
- развитие институтов независимой оценки эффективности расходования бюджетных средств;
- привлечение профильных независимых организаций к разработке и экспертизе государственных социальных программ и соответствующих разделов бюджета;
- обеспечение высокого качества аудита некоммерческого сектора для предотвращения финансовых злоупотреблений, особенно когда используются различные источники (в том числе государственные) финансирования социальных услуг.

Отмеченный выше круг вопросов схематично отражает основные блоки экономических проблем, требующих теоретического рассмотрения с целью выработки практических рекомендаций по совершенствованию системы оказания социальных услуг. Изучение и использование экономических закономерностей формирования и функционирования рынка социальных услуг в построении современной концепции развития данной сферы, на наш взгляд, является необходимым как с точки зрения оптимизации и рационализации использования ресурсов общества, так и с точки зрения повышения качества социальных услуг и роста степени удовлетворения потребителей от их использования.

## Термины<sup>12</sup>

**УСЛУГА** – 1) любое мероприятие или выгода, которые одна сторона может предложить другой и которые в основном неосвязаемы и не приводят к завладению чем-либо; 2) деятельность по удовлетворению потребностей людей, имеющая нематериальную (бестелесную) природу. Можно выделить 5 основных характеристик У.: неосвязаемость; неотделимость У. от того, кто ее оказывает; непостоянство и изменчивость качества; недолговечность, т.е. неспособность к хранению; и отсутствие собственности.

**УСЛУГИ** – 1) предпринимательская деятельность, направленная на удовлетворение потребностей; 2) услугой для целей налогообложения признается деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности (офиц. определение)<sup>13</sup>.

**СОЦИАЛЬНАЯ УСЛУГА** – действие (комплекс действий, деятельность), направленное на удовлетворение потребностей физического лица и/или группы, не влекущее возникновения материального вещественного результата и ориентированное на повышение уровня жизни, благосостояния и жизнеобеспечения. Ближайшими по значению являются понятия «**СОЦИАЛЬНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ**», «**СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА**» и «**СОЦИАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ**».

**СОЦИАЛЬНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ** – совокупность социальных услуг, которые предоставляются отдельным группам населения на дому и в специализированных государственных и муниципальных учреждениях. Основными принципами в сфере социального обслуживания являются: предоставление государственных гарантий, обеспечение равных возможностей, доступность, преемственность, ориентация на индивидуальные потребности граждан.

Виды **СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ**, предоставляемого государством, определены в различных законах, в частности, в Законе РФ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» от 2 августа 1995 г., в Законе РФ «О социальной защите инвалидов Российской Федерации» от 24 ноября 1995 г., в Федеральном законе РФ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24 июля 1998 г.

**ПРОДУКТ** – товар и услуга, хотя иногда под продуктом подразумеваются только товары.

**НЕКОММЕРЧЕСКИЙ ПРОДУКТ** – это результат деятельности субъекта, не связанной с получением прибыли, и предназначенный для некоммерческого обмена. Примерами Н.п. могут служить некоммерческие идеи, концепции, программы; имидж кандидатов от политических партий; товары, не предназначенные для коммерческой реализации (гуманитарная помощь, медикаменты, предметы ухода за больными) и пр.

**ТОВАР** – 1) материальные результаты хозяйственной деятельности, которые необходимы людям и предназначены для продажи; 2) все, что может быть предложено для удовлетворения человеческих потребностей или нужд: материальный продукт, услуга или идея.

**ЖИЗНЕННЫЙ ЦИКЛ ТОВАРА** – период развития продаж товара, начиная с внедрения до снятия с производства.

---

<sup>12</sup> Основной вклад в составление этого словаря был сделан Жогиным Б.Г., Загорулько Н.М., Потапенко М.С. и Феоктистовой Е.Н. Все определения заимствованы из разных источников.

<sup>13</sup> Здесь и далее курсивом приведены официальные определения. См.: Фединский Ю.И. Справочник официальных определений и терминов по экономике и финансам. — М., 2002.



**ПОТРЕБНОСТИ** – блага, необходимые человеку для физического, психологического и социального комфорта.

**РЫНОК** – экономический механизм, который обеспечивает обращение товаров, капитала, рабочей силы, услуг, жилья, технологий, реализацию валового национального продукта, формирует связи между производителями, производством и потреблением. В основе рынка лежат три главных элемента: **СПРОС, ПРЕДЛОЖЕНИЕ и ЦЕНА.**

**РЫНОК НЕКОММЕРЧЕСКИХ ПРОДУКТОВ** – это совокупность взаимоотношений между некоммерческими субъектами, с одной стороны, и потребителями с другой, по поводу реализации некоммерческого продукта, направленной на удовлетворение общественных потребностей.

**СПРОС** – 1) количество товаров или услуг, которое может быть куплено на рынке в заданный период при существующем уровне цен; 2) потребность в определенных товарах, выраженная не столько в желании, сколько в способности приобрести его. Потребности превращаются в С., когда за ними стоит покупательская способность человека; 3) готовность потребителей к восприятию и потреблению некоммерческого продукта, отражающая степень их заинтересованности в результатах деятельности некоммерческих субъектов. При этом удовлетворенный (действительный) С. отражает позитивную реакцию потребителей и достижение определенного социального эффекта, неудовлетворенный С. – негативную реакцию на некоммерческий продукт, не дающий социального эффекта (или дающий недостаточный); формирующийся С. – неопределенную или слабо выраженную реакцию на некоммерческий продукт, о котором нет достаточной информации или эта информация неудовлетворительно доведена до потребителя.

**ПРЕДЛОЖЕНИЕ** – 1) совокупность некоммерческих продуктов, представленных на рынке; 2) количество товаров и услуг, которые производитель хочет продать по данной цене и в данное время.

**ЦЕНА НЕКОММЕРЧЕСКОГО ПРОДУКТА** – это совокупность затрат времени, интеллектуальных усилий, физических сил и (в отдельных случаях) денежных средств потребителя, которые он готов понести для использования результатов деятельности некоммерческого субъекта. К этим затратам (некоммерческим средствам платежа) можно отнести также поступки потребителя и сознательные изменения в его поведении, обусловленные потреблением некоммерческого продукта.

**КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ НЕКОММЕРЧЕСКОГО ПРОДУКТА** определяется при сравнении его качества (в широком смысле) и «цены» с аналогичными характеристиками продуктов конкурентов. Такое сравнение осуществляет сам потребитель.

**КЛИЕНТ** – покупатель товара, заказчик либо получатель услуги, в той или иной форме оплачивающий ее.

**ПОТРЕБИТЕЛЯМИ НЕКОММЕРЧЕСКОГО ПРОДУКТА** являются общество в целом, отдельные индивиды или группы населения.

**КЛИЕНТ УЧРЕЖДЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ** – человек, имеющий приобретенное право на тот или иной вид социальной защиты. Удовлетворение потребностей такого человека как клиента является одним из результатов развития концепции менеджмента социальной защиты в развитых странах.

**МАРКЕТИНГ** – 1) комплексная система управления и организации производственно-сбытовой деятельности, предполагающая детальный учет и анализ процессов, происходящих на рынке и служащая основой для принятия управленческих решений, разработки стратегии и тактики поведения фирмы; 2) социальный и управленческий процесс, направленный на удовлетворение нужд и потребностей как индивидов, так и групп посредством создания, предложения и обмена на рынке обладающих ценностью товаров и услуг. Главное предназначение М. заключается в обеспечении максимально возможного в данных

конкретных условиях рынка и внешнего окружения результата деятельности субъекта, который выражается в создании и продвижении на рынок конкурентоспособного продукта, отвечающего предъявляемому спросу. Выделяется три уровня маркетинговой деятельности<sup>14</sup>: маркетинг реагирования, превосходящий маркетинг и маркетинг, формирующий запросы.

**МАРКЕТИНГ УСЛУГ** определяется как самостоятельный вид маркетинга. Если под продуктом определять товар либо услугу, то с теоретико-методологической точки зрения особенности М.у. определяются лишь особенностями услуги как продукта с точки зрения ее характеристик, потребительских свойств, специфики производства и продвижения. М.у. – это те действия, благодаря которым услуги доходят до клиентов. С точки зрения практических действий М.у. – процесс, призванный помочь другим оценить ваши услуги, оценить, ЧТО вы для них делаете, и то, КАК вы это делаете. В этом главная цель и предназначение М.у. – помочь клиенту по достоинству оценить организацию и ее услуги. Ключевыми понятиями в М.у. будут следующие: польза, выгода, которую получит клиент, обратившись в данную организацию, целевой рынок, продвижение услуг.

**СТИМУЛИРОВАНИЕ СБЫТА** – мероприятия, направленные на увеличение реализации товара или услуги. Могут включать рекламную кампанию, активизацию связей фирмы с общественностью, кампанию по раздаче бесплатных подарков или бумажных марок с объявленной стоимостью (накопление некоторого их количества дает покупателю право бесплатного приобретения товара из ассортимента, выдавшего марки магазина), демонстрации и выставки, учреждение конкурсов с привлекательными премиями, временные снижения цен, продажу товаров вразнос агентами компании, продажу по телефону, рассылку писем потенциальным потребителям и пр.

**НЕКОММЕРЧЕСКИЙ МАРКЕТИНГ** – это деятельность некоммерческих образований или физических лиц в конкурентной среде, основанная на принципах классического маркетинга и направленная на достижение целей, не связанных непосредственно с получением прибыли. Принципиальные отличия Н.м. от классического заключаются, во-первых, в том, что Н.м. охватывает очень широкий круг областей человеческой деятельности (политику, государственное управление, здравоохранение, образование, науку, искусство, культуру, религию, спорт, благотворительность и т.д.). Во-вторых, Н.м. способствует более полному и эффективному удовлетворению первостепенных и жизненно важных потребностей человека (например, потребности в самоосознании и самореализации личности, в реализации гражданских прав и свобод, в участии в управлении государством, в безопасности, в образовании и т.д.). В-третьих, Н.м. способствует решению проблемы установления взаимосвязей между интересами различных групп некоммерческих субъектов: государственных, негосударственных и физических лиц. Все это определяет особую социальную значимость Н.м.

**МАРКЕТИНГ НЕКОММЕРЧЕСКИХ СУБЪЕКТОВ** представляет собой результат некоммерческой и коммерческой составляющих маркетинговой деятельности некоммерческих образований и физических лиц, нацеленный на максимизацию социального эффекта от произведенных ими продуктов. В качестве основных структурных компонентов выделяются следующие: активизация потребителя, информирование потребителя (средствами некоммерческой рекламы, пропаганды и PR), убеждение потребителя, движение вперед и постоянное совершенствование всего, что имеет отношение к маркетингу.

Специфика **ПРОИЗВОДСТВА УСЛУГИ** заключается в том, что, в отличие от товаров, услуги нельзя произвести впрок и хранить. Оказать услугу можно только тогда,

---

<sup>14</sup> Котлер Ф. Маркетинг Менеджмент. СПб., 1999.

когда поступает заказ или появляется клиент. С этой точки зрения производство и потребление услуг тесно взаимосвязаны и не могут быть разорваны. Покупатель включается в процесс производства и доставки услуг, поэтому важным конкурентным преимуществом в сфере услуг является высокий профессиональный уровень знаний и навыков продавцов услуг.

**ОКАЗАНИЕ УСЛУГИ** – любой эпизод, при котором покупатель вступает в контакт с сервисной организацией и получает впечатление о качестве ее услуги. Процесс О.у. может восприниматься с разных точек зрения, зависящих от интересов наблюдателя: как социальное взаимодействие или экономический обмен; как производственный процесс или как контракт между сервисной организацией и покупателем; как частичная занятость покупателя. Процесс О.у. состоит из взаимодействия 4-х элементов: покупателя, сервисного служащего, системы доставки и физического окружения. «Другие покупатели» могут быть добавлены как 5-ый элемент, влияющий на решение клиента о приобретении услуги. Эти элементы и их взаимосвязи следует учитывать при проектировании эффективных систем услуг, которые создают стоимость для покупателя.

**ПРОДВИЖЕНИЕ УСЛУГИ** (или система коммуникаций) – это комплекс мероприятий, направленных на формирование спроса и стимулирование сбыта продукции (услуг), т.е. в конечном счете – на увеличение объема продаж. П.у. включает рекламу в самых разнообразных формах, мероприятия по формированию общественного мнения (PR), стимулирующие мероприятия и личные продажи. Из наиболее эффективных способов продвижения услуг можно выделить рекомендации (реклама из уст в уста), отношения с клиентами, продажу услуг, публичные выступления, участие в различных организациях, ассоциациях, прямую рассылку рекламных проспектов, предложений, телефонный маркетинг, использование СМИ для формирования общественного мнения, выпуск фирменных рекламных сувениров, рекламу (например, рекламную кампанию).

**СОЦИАЛЬНАЯ РЕКЛАМА** – особый вид рекламы, преследующий достижение общественных и государственных интересов. В социальной рекламе не могут упоминаться коммерческие организации и индивидуальные предприниматели, а также марки товаров, являющихся результатом коммерческой деятельности.

**ЭФФЕКТ** – здесь – 1) полезный результат; 2) действие как результат чего-нибудь, следствие чего-нибудь.

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ** – 1) отношение полезного результата (эффекта) к затратам на его достижение; 2) здесь – итоговый качественный показатель социально-экономического развития. Эффективным считается все то, что в наибольшей мере способствует решению стоящих перед обществом экономических и социальных задач. **ЭФФЕКТИВНОСТЬ** – показатель, отражающий экономичность процессов получения конечного продукта, результата. В ней отражается зависимость качества полученного результата от объема потребленных (израсходованных) ресурсов. Э. определяется взаимодействием трех основных компонентов: производительности – соотношения между проделанной работой для достижения результатов деятельности и затраченными усилиями; организации работы в целях минимизации расходов (впустую или неэффективно потраченных денег, времени, материалов); качества – соответствия произведенных товаров и услуг установленным стандартам и ожиданиям клиентов.

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОИЗВОДСТВА** – рыночная стоимость производственной продукции, деленная на суммарные затраты ресурсов организации.

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ СОЦИАЛЬНАЯ** – 1) прогрессивные изменения в положении индивидуумов или групп людей; 2) изменение места, занимаемого в социальной структуре, обусловленное переходом из одного социального слоя в другой (изменение социального статуса).

**РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ** – показатель, отражающий степень соответствия полученного результата поставленной цели.

**КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ УСЛУГ ПОТРЕБИТЕЛЕМ:** 1. Доступность – услугу легко получить в удобном месте, в удобное время, без лишнего ее ожидания. 2. Коммуникабельность – обслуживающий персонал обладает требуемыми навыками и знаниями. 3. Компетентность – обслуживающий персонал обладает требуемыми навыками и знаниями. 4. Обходительность – персонал приветлив, уважителен и заботлив. 5. Доверительность – на компанию и ее служащих можно положиться, так как они, действительно, стремятся удовлетворить любые запросы клиентов. 6. Надежность – услуги предоставляются аккуратно и на стабильном уровне. 7. Отзывчивость – служащие отзывчивы и творчески подходят к решению проблем и удовлетворению запросов клиентов. 8. Безопасность – предоставляемые услуги не несут с собой никакой опасности или риска и не дают повода для каких-либо сомнений. 9. Осязаемость – осязаемые компоненты услуги верно отражают ее качество. 10. Понимание и знание клиента – служащие стараются как можно лучше понять нужды клиента и каждому из них персонально уделяют внимание. По другой классификации К.о.у.п. – это изучаемые качества (цена, размещение, широта выбора, уровень обслуживания и пригодность), эмпирические качества (вкус, износостойкость и удовлетворение результатом), предполагаемые качества (качества, относительно которых потребитель может быть не осведомлен, например, услуги профессионалов, например, медицинские, юридические).

**КАЧЕСТВО НЕКОММЕРЧЕСКОГО ПРОДУКТА** – это степень соответствия его характеристик (полезных свойств) потребностям и предпочтениям потребителей. Главные компоненты качества – эффективность производственного (трудового) процесса, соответствие качества услуг предъявляемым к ним требованиям, удовлетворение потребностей и требований клиентов.

**ПАРАМЕТРЫ КАЧЕСТВА УСЛУГИ:** степень доступности, репутация компании, знания (осведомленность о нуждах клиентов), надежность, безопасность, компетенция персонала, уровень коммуникации, обходительность, реакция сотрудников (желание и способность быстро предоставлять услугу), осязаемые факторы (внешний вид сотрудников, физическая обстановка).

**МЕТОДЫ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА** ориентированы на оценку соответствия деятельности учреждения и работы его сотрудников установленным требованиям к качеству услуг и/или системы управления.

**КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ** основаны на отсутствии: ошибок (обеспечение полного соответствия предоставляемых услуг нормам существующего законодательства и устранение ошибок в работе, связанных с нарушениями законодательства); задержек (минимизация времени рассмотрения дел клиентов и принятия по ним незамедлительных решений); неоправданных запасов (т.е. запасов, превышающих текущие потребности); невнимания к клиентам (и, как следствие, отсутствие жалоб с их стороны).

**СОЦИАЛЬНЫЙ ЭФФЕКТ** – это результат деятельности субъекта рынка, не связанный с получением прибыли, а направленный на благо общества в целом или отдельных групп населения. Лишь в том случае, когда в качестве эквивалента прибыли будет восприниматься С.э., от величины которого будет зависеть их финансирование, результативность деятельности некоммерческих субъектов может повыситься.

**ЦЕННОСТЬ** – 1) оценка потребителем способности товара в целом удовлетворить его нужды; 2) способность товара или услуги удовлетворить потребность или обеспечить выгодой покупателя.

**СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА** – область жизнедеятельности человеческого общества, в которой реализуется социальная политика государства путем распределения материальных и духовных благ, обеспечения прогресса всех сторон общественной жизни, улучшения положения человека труда. С.с. охватывает систему социальных, социально-экономических, национальных отношений, связи общества и личности. В нее включена также совокупность социальных факторов жизнедеятельности общественных групп и личности, условий их развития. С.с. охватывает все пространство жизни человека – от условий его труда и быта, здоровья и досуга до социально-классовых и национальных отношений. Содержанием С.с. являются социальные отношения между социальными группами, индивидами по поводу их положения, места и роли в обществе, образа и уклада жизни. Другое определение того же понятия: **СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА** – совокупность отраслей, предприятий, организаций, непосредственным образом связанных и определяющих образ и уровень жизни народа на конкретном этапе его истории. Народ при этом - не сумма индивидов, а историческая общность социальных групп, способная на осознание и выдвижение общественной исторической цели, самоорганизацию ради ее выдвижения, историческое действие и творчество, обеспечение своей социальной и национальной устойчивости.

**СОЦИАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА** – 1) объективно возникающее в процессе функционирования и развития общества противоречие; 2) Комплекс вопросов, требующих решения средствами социального управления. Типы социальных проблем: локальные, затрагивающие частные аспекты общественной жизни (интересы отдельных индивидов, групп населения); проблемы отдельных социальных институтов (здравоохранения, образования и т.д.); проблемы, требующие структурных преобразований общественной системы в целом (социальные реформы).

**СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА** – в широком смысле – деятельность государства по воплощению в жизнь целей и приоритетных задач социальной политики, по реализации совокупности законодательно закрепленных экономических, правовых и социальных гарантий, обеспечивающих каждому члену общества соблюдение важнейших социальных прав.

**СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА** – в узком смысле – комплекс целенаправленных конкретных мероприятий экономического, правового и организационного характера для поддержки наиболее уязвимых слоев населения.

**СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА** (другое определение того же понятия) – комплексная система социально-экономических отношений, предназначенная для оказания разносторонней помощи нетрудоспособным лицам, а также семьям, доходы трудоспособных членов которых не обеспечивают общественно необходимого уровня жизни семьи. С.з. предусматривается в случаях старости, инвалидности, потери кормильца, болезни, материнства, безработицы, производственного травматизма и профзаболеваний, а также при недостаточности доходов трудоспособных членов семьи для ее содержания, которые характеризуются как отдельные виды или отрасли С.з. С.з. осуществляется в различных организационно-правовых формах, которые можно классифицировать как непосредственно государственное обеспечение, социальное страхование, (адресная) социальная помощь и частные организационно-правовые формы С.з. С.з. может иметь компенсационный и предупредительный профилактический характер. Компенсации по С.з. предоставляются в денежной и натуральной формах, а также в форме различного рода услуг.

**СОЦИАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ (АДРЕСНАЯ)** – дополнительная организационно-правовая форма социальной защиты населения в условиях рыночной экономики, являющаяся своего рода страховочной сеткой для лиц, которые по тем или иным причинам не приобрели права на социальную защиту в необходимом объеме по системам социального страхования. С.п. предоставляется при условии нуждаемости (отсутствии средств существования или



средств на лечение, реабилитацию, оплату жилья) лиц, включенных в систему социальной защиты населения.

**СОЦИАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ** (другое определение) – система социально-экономических мероприятий по адресному дифференцированному обеспечению и обслуживанию граждан, предоставляемая с учетом законодательно установленных гарантий по социальному обеспечению. К группам, особенно нуждающимся в С.п., относятся престарелые, инвалиды, многодетные и молодые семьи, одинокие матери. Социальная помощь оказывается за счет средств бюджетных средств, средств предприятий, внебюджетных и благотворительных фондов в целях оказания помощи нуждающимся, безработным и/или нетрудоспособным гражданам и семьям с детьми.

**СОЦИАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ** – условия и средства, обеспечивающие гражданам возможность пользоваться предоставленными им законами государства социально-экономическими, политическими и личностными гражданскими правами и свободами. От надежности социальных гарантий зависит степень реальности предоставления прав и свобод. Основной закон государства, правовые акты указывают конкретные механизмы реального осуществления С.г. Они могут быть материальными, политическими, организационными и юридическими. Будучи взаимосвязанными, образуют единую систему.

**СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА** – система мер по оказанию помощи некоторым группам нетрудоспособных граждан, временно оказавшихся в тяжелом экономическом положении (частично или полностью безработные, учащаяся молодежь и др.), путем предоставления им необходимой информации, финансовых средств, кредитов, возможностей обучения и переобучения, правозащиты и введения иных льгот. Отличительными чертами социальной поддержки наряду с ориентацией в первую очередь, на самодеятельное население, является временный или частичный характер, активное участие самого нуждающегося в решении тех или иных задач, возможное использование принципа возвратности выделяемых финансовых средств.

**СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ** – советская организационно-правовая форма социальной защиты, в основе которой лежало непосредственно государственное обеспечение. С.о. в советской специальной литературе рассматривалось в узком смысле (за счет госбюджета) и в широком смысле (за счет всех источников). Последнее включало в себя государственное социальное страхование, которое по своей сущности также являлось одной из форм непосредственно государственного обеспечения. В С.о. круг охватываемых лиц и уровень их обеспечения определялись, исходя из приоритетов, устанавливаемых органами государственной власти. В связи с этим С.о. характеризовалось высокой степенью субъективизма и волюнтаризма.

**СЕРВИСНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ** – организация, занимающаяся производством не товаров, а услуг. С.о. как система состоит из трех основных подсистем – это процесс выполнения, маркетинг и людские ресурсы.

**УЧРЕЖДЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ** как вид  
**СЕРВИСНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ** – учреждение любой организационно-правовой формы, занимающееся осуществлением социальной защиты по различным ее видам или выполняющее отдельные функции социальной защиты населения. У.с.з. могут быть исполнительными органами государственной власти, автономными социально-страховыми учреждениями с делегированными социальными полномочиями и частными организациями, создаваемыми для обеспечения дополнительной социальной защиты работников предприятий, отраслей, регионов. Исполнительные органы государственной власти в сфере социальной защиты могут быть федеральными, региональными или службами местных органов власти. К У.с.з. относятся как организации, непосредственно оказывающие услуги



населению в сфере социальной защиты, так и организации, осуществляющие деятельность, связанную с организацией финансирования социальной защиты.

**СОЦИАЛЬНЫЙ СТАНДАРТ** (минимальные государственные социальные услуги) – государственные услуги, предоставление которых гражданам гарантируется государством на безвозмездной и безвозвратной основе, на определенном минимально допустимом уровне на всей территории РФ.

**СОЦИАЛЬНЫЙ НОРМАТИВ** – 1) количественный или качественный ориентир оптимального (для данного этапа развития социального объекта) состояния социального процесса. Если социальный показатель отражает конкретное направление (вектор, процесс) социального развития, то норматив фиксирует оптимум данного показателя применительно к конкретным условиям. С.н. может влиять на неформальные нормы, традиции, на принятие решений в процессе управления; 2) разновидность социологической технологии для характеристики оптимального состояния социального прогресса (или одной из его сторон), что составлены на основе учета объективных закономерностей социального развития. В соотношении с потребностями практики С.н. разработаны для многих сторон жизни человека: в сфере труда, культуры, быта. В практику планирования вводится понятие «социальный ориентир» – наиболее вероятная рациональная величина развития тех или других социальных процессов. Возможна классификация С.н. по различным категориям. Основной является классификация по сферам жизнедеятельности человека: труд, социально-политическая жизнь, культура, быт, межличностное общение. Они отображают обеспеченность материальными ресурсами в расчете на 1 тыс. человек населения. Во-вторых, Н.с. могут выражаться в требованиях, которые предъявляются к городским и сельским поселениям. Эти нормативы связаны с архитектурно-планировочными решениями и необходимостью организации рациональной жизни населения. Третьи – это нормы, которые связаны с использованием системы человек-человек, то есть число представителей этой или иной профессии, например продавцов, учителей, работников культуры и т.д. – в расчете на 1 тыс. населения. С.н. и ориентиры могут быть разработаны для разных уровней социальной организации общества (вся страна, определенный регион, отрасль народного хозяйства, небольшая группа коллективов). Они дифференцируются в зависимости от социальной структуры общества и, наконец, меняются и будут меняться на каждом этапе развития не только общества, но и какой-нибудь социальной группы.

**СОЦИАЛЬНЫЕ НОРМЫ** (в сфере организации местных финансов – показатели необходимой обеспеченности населения важнейшими жилищно-коммунальными, социально-культурными и другими услугами в натуральном и денежном выражении, офиц. определение).

**КОНКУРЕНЦИЯ** – 1) система отношений между производителями либо поставщиками, борющимися за одну и ту же клиентуру; 2) экономическое соперничество частных производителей за долю рынка и прибыли, получение заказов и др.

**КОНКУРЕНЦИЯ УЧРЕЖДЕНИЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ** – состязание между фактическими и/или потенциальными учреждениями социальной защиты за право обслуживания клиентов социальной защиты.

**РАЗГОСУДАРСТВЛЕНИЕ** – 1) уменьшение объема государственной собственности через различные варианты приватизации, создание равных условий для развития всех форм собственности – кооперативной, колхозной, частной и др. Р. предполагает демократизацию экономической системы, персонификацию и субъективизацию всех форм собственности, уход от бюрократической командной системы владения, пользования, распоряжения средствами производства и созданным продуктом, ответственность и заинтересованность конкретных субъектов хозяйствования. 2) *отчуждение имущества из государственной собственности* (офиц. определение).

**ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ** – организационная структура, в рамках которой право принимать решения распределяется вплоть до нижестоящих структур.

**РЕГУЛИРОВАНИЕ** – установление государством контроля над решениями компаний и физических лиц. Обычно под Р. понимается контроль отраслей, где сложились монополия или олигополия, с целью воспрепятствовать компаниям использовать свою власть на рынке для извлечения чисто экономических прибылей. Р. может рассматриваться в качестве альтернативы национализации. По мнению экономистов-теоретиков, важнейшей причиной государственного Р. является необходимость стимулирования конкуренции.

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ** – воздействие государства на деятельность хозяйствующих субъектов и рыночную конъюнктуру с целью обеспечения нормальных условий для функционирования рыночного механизма, решения экологических и социальных проблем. Основные формы государственного регулирования: бюджетно-налоговая, кредитно-денежная, административная.

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ** – право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею в рамках закона под свою ответственность и в интересах местного населения.

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ** (в демократических государствах) – избранные народом представительные органы, призванные вырабатывать стратегию развития общества путем принятия законов.

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН** – государственное представительное учреждение, на которое Конституцией возложено осуществление законодательной власти. З.о. обычно принадлежит право утверждения государственного бюджета и контроля деятельности органов законодательной власти. В России З.о. являются Федеральное Собрание и представительные учреждения субъектов РФ (Государственный Совет в Татарстане, Законодательное Собрание в Пензенской Области, Городская Дума в Москве и пр.)

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА** – право внести предложение об издании закона и соответствующий законопроект в законодательные органы, которое обязывает законодателя рассмотреть предложение и законопроект. Правом законодательной инициативы в РФ обладают Президент, Совет Федерации и его члены, депутаты Государственной Думы, Правительство, законодательные (представительные) органы субъектов РФ.

**ЗАКОНОПРОЕКТ** – текст предлагаемого к принятию Закона, подготовленный для внесения на рассмотрение законодательного органа или на референдум.

**ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС** – установленный в юридических нормах (конституцией) вид правотворческого процесса, регламентирующий порядок деятельности законодательного органа по выработке, принятию и изданию законов. В РФ распадается на ряд стадий: законодательная инициатива, обсуждение законопроекта, принятие закона и его опубликование.

Государственное **РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫНКА** направлено в первую очередь на поддержание здоровой конкуренции и регулирование рыночных отношений. Так, государство контролирует безопасность товаров, соблюдение стандартов упаковки и маркировки, выполнение гарантийных обязательств, выполнение требований, предъявляемых к рекламе, ценообразование, процессы кредитования, распределение товаров. Таким образом, государство преследует две цели – сохранения конкуренции и защиты потребителей.

**ПОЛИТИКА** (греч. politika – государственные или общественные дела – от polis – государство) – деятельность органов государственной власти и управления, отражающая общественный строй и экономическую структуру страны, а также деятельность общественных классов, партий и других общественных группировок, определяемая их

интересами и целями. Различают внешнюю и внутреннюю политику. Внутренняя политика охватывает основные направления деятельности государства, партий (экономическая, социальная, культурная, техническая политика и др.). Внешняя политика охватывает сферу отношений между государствами.

**СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА** – в широком смысле – взаимоотношения социальных групп по поводу сохранения и изменения социального положения населения в целом и составляющих его классов, социальных, социально-демографических, социально-профессиональных групп, социальных общностей (семьи, народы, население городов, поселков и т.п.)

**СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА** – в узком смысле – система мер, направленных на осуществление социальных программ, поддержания доходов, уровня жизни населения, обеспечения занятости, поддержки отраслей социальной сферы, предотвращения социальных конфликтов. Различают: социальную политику в области образования, здравоохранения, занятости и социально-трудовых отношений; а также культурную, жилищную, семейную, пенсионную, женскую и молодежную социальную политику.

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА** – действия государства в социальной сфере, преследующие определенные цели, соотнесенные с конкретно-историческими обстоятельствами, подкрепленные необходимыми организационными и пропагандистскими усилиями, финансовыми ресурсами и рассчитанные на определенные этапные социальные результаты.

**СУБЪЕКТЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ** – граждане и социальные группы, а также представляющие их институты, организации и органы власти, реально активно взаимодействующие в социальной сфере, то есть формирующие, предъявляющие и отстаивающие интересы граждан и социальных групп в этой сфере.

**СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО** – социально-психологическое понятие, означающее, что социальные проблемы входят в состав приоритетных для данного государства. В Конституции РФ (ст.7, п.1) говорится, что «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

**ПРАВА ЧЕЛОВЕКА** – характеристика правового статуса человека по отношению к государству, его возможности и притязания в экономической, социальной, политической и культурной сферах. Права человека подразделяются на: абсолютные, ограничение или временное приостановление которых не допускается ни при каких обстоятельствах; относительные, которые могут быть ограничены или приостановлены на время в случае введения режимов чрезвычайного или военного положения

**ЛИЧНЫЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА** – совокупность естественных и неотчуждаемых основополагающих прав и свобод, принадлежащих человеку от рождения и не зависящих от его принадлежности к конкретному государству. К личным правам обычно относят: право на жизнь; право на свободу, физическую целостность и личную неприкосновенность; право не подвергаться пыткам или жестокому, унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию; право на защиту чести и доброго имени; право на свободное передвижение и свободный выбор места жительства; право покидать собственную страну и свободно в нее возвращаться; право на судебную защиту и правосудие; право человека на признание его правосубъектности в любой стране мира; свобода мысли, совести и религии; свобода слова и иного выражения; право свободно определять свою национальную принадлежность и пользоваться родным языком и некоторые другие права.

**СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА** – совокупность конституционных прав человека, позволяющих ему претендовать на получение от государства определенных материальных благ. Обычно к социальным правам человека относятся: право на социальное

обеспечение; право на образование; право на охрану здоровья и медицинскую помощь; право на жилище; особые права детей и права инвалидов.

**ЗАЩИТА ПРАВ** – в широком смысле – 1) процесс обеспечения прав и свобод человека, создание для личности гарантий всестороннего развития; 2) последовательное связывание с помощью права государственной власти, формирование для государственных структур правового режима ограничения. В России защиту нарушенных или оспоренных прав осуществляют суд, арбитражный суд или третейский суд.

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ** – 1) относящийся к работе, деятельности по добровольному обслуживанию политических, культурных, профессиональных нужд коллектива. Общественные организации. Общественная работа. О. обвинитель, защитник (обвинитель, защитник в суде, являющийся представителем общественных организаций); 2) принадлежащий обществу, не частный, коллективный. Общественное имущество.

**СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ** – 1) здесь – назревшая в обществе или отдельных социальных группах и формулируемая общественными институтами потребность в разрешении социальных проблем; 2) выполнение какой-либо работы, чаще интеллектуальной, с учетом идеологической направленности, но нередко вопреки объективным закономерностям и общественным потребностям.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗАКАЗ** – форма прямого регулирования хозяйственных связей. Договоры на его исполнение заключаются органами государственной контрактной системы и предприятиями-изготовителями как генеральные договоры по отношению к договорам, заключаемым между производителями и потребителями продукции. Выгодность Г.з. Для производителя обеспечивается договорной ценой; материальными ресурсами в пределах номенклатуры продукции, по которой размещаются государственные заказы, в количествах, определенных генеральным договором; налоговыми льготами.

**ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА (федеральная, региональная, муниципальная)** – скоординированное по целям, срокам, содержанию текущее и перспективное планирование комплекса мер, направленных на разрешение тех или иных социальных проблем, на основе рационального использования материально-технических, кадровых и финансовых ресурсов.

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ (ГРУППОВОЙ) ИНТЕРЕС** – специфические интересы части общества, отдельных социальных групп, выражаемые через группы интересов – организации различного типа – предпринимательские, культурные, феминистские, молодежные и пр. Выделяется несколько групп интересов: 1. Аполитические – стихийные, недолговременные, нередко имеющие насильственные формы. 2. Неассоциативные – неформальные, непостоянные и недобровольные (объединенные на основе родства, религии), не имеющие организации. 3. Институциональные – формальные организации, напр. Представительства областей, адм. учреждения армии или церкви. 4. Ассоциативные – обладающие высшим уровнем специализации и организации, добровольные, например, профсоюзы, НКО и др.

**ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ** – подход, позволяющий учитывать социальные факторы в планировании и проектировании и снижать социальные, политические риски и конфликтность в процессе реализации плановых и проектных решений; технология, позволяющая корректировать проектный замысел или план в соответствии с интересами затрагиваемых общественных групп и включать их в процесс принятия проектных решений.

**ИНФОРМИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ** – официальная процедура вовлечения общественности в нормотворческий процесс, предусматривающая реализацию прав общественности на информацию о проектных намерениях, которые затрагивают ее интересы.

**ОБЩЕСТВЕННАЯ КАМПАНИЯ** – 1) система мероприятий, для выполнения какой-либо важной общественно-политической или хозяйственной задачи, проводимых в

определенный период времени; 2) систематическое и целенаправленное выступление против или в поддержку того или иного лица, организации, мероприятия.

## Список участников

ФИО	Город	Организация	Телефон	Т	почта	Электронная
Абросимова Елена Антоновна	Москва	IREX	(0 95) 956-09- 78		ex.ru	eabrosimova@ir
Аврорина Лариса Васильевна	Москва	Charities Aid Foundation – Россия	(0 95.) 792- 59-29		ssia.ru	lavrarina@cafru
Акимов Павел Николаевич	Новосибирск	Новосибирское отделение Института «Открытое общество»	(3 83-2) 125- 784			
Белоусова Мария Павловна	Барнаул	Алтайский государственный университет, факультет социологии	(3 852) 22-21- 14		u	maribela@mail.r
Богданова Ольга Владимировна	Москва	Институт «Открытое общество» (Фонд Сороса)				
Бородина Татьяна Алексеевна	Ярославль	«Центр социального партнерства»	(0 852) 23-55- 95		1.ru	taborodina@mai
Владыко Людмила Александровна	Красноярск	Управление социальной защиты населения администрации Красноярского края	(3 912) 27-88- 10		ru	milavladi@mail.
Воронина Людмила Анфимовна	Краснодар	«Вектор плюс образование»	(8 612) 55-95- 72		et	vector@kuban.n
Воронина Татьяна Дмитриевна	Томск	Томский государственный университет, кафедра социальной работы	(3 822) 52-79- 11		il.ru	tanyatomsk@ma
Грешнова Екатерина Владиславовна	Москва	Центр поддержки НКО	(0 95) 291-57- 29		ru	cngos@ngo.org.
Жогин Борис Георгиевич	Ставрополь	Некоммерческое партнерство «Управленческий консалтинг»	(8 652) 34-15- 36		service.ru	zhogin@s-
Кавано Крис	Москва	IREX	(8 652) 36-03- 57			
			(0 95) 956-09- 78		x.ru	ccavanaugh@ire

ФИО	Город	Организация	Телефон	Т почта	Электронная почта
Казakov Олег Борисович	Москва	Научно-исследовательская лаборатория некоммерческого сектора (ЛИНКС)	(0 95) 470-18-24	u	okazak@online.r
Ковалевская Елена Викторовна	Москва	Институт «Открытое общество» (Фонд Сороса)	(0 95) 787-88-11		vera@osi.ru
Кордзая Елена Георгиевна	Москва	IREX	(0 95) 956-09-78	ru	ekordzaya@irex.
Корякина Марина Николаевна	Чита	Общественный экологический центр «Даурия»	(3 022) 44-61-99	a@mail.ru	marina_koryakin root@ecology.c
Линк Дженнифер	Москва	USAID	(3 022) 23-26-19	hita.ru	
Луковенко Инна Валентиновна	Москва	USAID	(3 022) 23-26-19		jlink@usaid.gov
Мокиенко Роман Владимирович	Москва	IREX	(0 95) 728-52-78	aid.gov	iloukovenko@us
Мочалина Анна Владимировна	Челябинск	Open Community	(0 95) 728-52-78	.ru	rmokienko@irex
Орлова Анна Валерьевна	Санкт-Петербург	Центр развития некоммерческих организаций	(3 512) 64-69-31	r.ru	open21@ramble
Петунина Елена Анатольевна	Сыктывкар	Региональный центр управления для женщин ПРООН	(8 12) 118-37-94	ru	anna@ndc.org.
Плаксин Михаил Александрович	Пермь	Пермский государственный университет	(8 212) 24-94-67		wmncentr@par
Рогаленко Оксана Юрьевна	Томск	Комитет по социальной политике и труду Администрации г. Томска	(8 212) 24-94-68		plaksin@psu.ru
Рондик Ирина Николаевна	Кемерово	Кузбасский Центр «Инициатива»	(3 422) 39-65-94		roksana@admin.
Тажирова Оксана Анатольевна	Нижний Новгород	Центр поддержки НКО «Служение»	(3 822) 52-68-71	tomsk.ru	smk@knews.kuz
Тaubина Наталья Евгеньевна	Москва	Фонд «За гражданское общество», Российский исследовательский центр по правам человека	(3 842) 36-37-65	bass.net	asin@sin.ru
			(8 312) 31-35-64		fcs@hro.ru
			(0 95) 291-53-96		



ФИО	Город	Организация	Телефон	Т почта	Электронная почта
Тополев-Солдунов Андрей	Москва	Агентство социальной информации	(0 95) 978-05-42		<a href="mailto:asi@aha.ru">asi@aha.ru</a>
Уайльд Кэрин	Москва	USAID	(0 95) 978-24-01		<a href="mailto:cwilde@usaid.gov">cwilde@usaid.gov</a>
Феоктистов а Елена Николаевна	Москва	Российский фонд социальных реформ	(0 95) 728-52-78		<a href="mailto:efeoktistova@rfcsr.fipc.ru">efeoktistova@rfcsr.fipc.ru</a>
Чагин Кирилл Георгиевич	Москва	Фонд «Институт экономики города»	(0 95) 245-26-18		<a href="mailto:chagin@urbaneconomics.ru">chagin@urbaneconomics.ru</a>
Черняев Андрей Викторович	Улан-Удэ	Республиканская общественная организация «Клуб «Фирн»	(3 012) 21-67-23		<a href="mailto:andr@firnclub.ru">andr@firnclub.ru</a>
Юрченко Лада Валериановна	Новосибирск	Сибирский центр поддержки общественных инициатив (СЦПОИ)	(3 012) 21-62-50		<a href="mailto:lada@cip.nsk.su">lada@cip.nsk.su</a>

## **Программа «мозгового штурма»**

### **Первый день – 3 октября**

Тема дня: Анализ существующей ситуации с предоставлением социальных услуг и определение места НКО в этой системе

09.30-10.10 Приветствие представителей Программы ПРО-НКО (IREX) и Института «Открытое общество». Представление задач. Обсуждение правил дискуссии. Знакомство.

10.10-11.00 Обсуждение и согласование терминов, которые будут использоваться в ходе дискуссии.

11.30-12.10 Оценка вклада некоммерческих организаций в решение социальных проблем и их потенциала по предоставлению услуг (доклад и обсуждение).

12.10-12.30 Предложение в сфере социальных услуг (доклады и обсуждение).

12.0-13.00 Основные провайдеры услуг (обсуждение в группах).

15.00-16.00 Презентация работы групп. Дискуссия «Провайдеры социальных услуг в России».

16.00-16.20 Спрос в сфере социальных услуг (доклады и обсуждение).

16.20-17.00 Дискуссия «Основные потребители социальных услуг».

17.30-18.30 Дискуссия «Основные потребители социальных услуг» (продолжение).

18.30-19.00 Подведение итогов дня.

20.00-21.30 Презентации участников «мозгового штурма».

### **Второй день – 4 октября**

Тема дня: Условия, в которых функционирует существующая система предоставления социальных услуг, существующие возможности и проблемы, перспективы развития сектора НКО в сфере предоставления социальных услуг.

9.30-11.00 Условия внешней среды, в которых реализуется деятельность по предоставлению социальных услуг (доклады и дискуссия).

11.30-12.00 Влияние условий внешней среды на провайдеров социальных услуг (работа в малых группах).

12.00-12.30 Презентация работы групп.

12.30-13.00 Дискуссия «Влияние условий внешней среды на провайдеров социальных услуг».

15.00-16.30 Дискуссия «Возможные формы и направления для расширения/переориентации деятельности НКО по предоставлению социальных услуг».

17.00-18.30 Дискуссия «Что может помочь НКО занять новые ниши и расширить деятельность по предоставлению социальных услуг?».

18.30-19.00 Подведение итогов мозгового штурма.

## Послесловие

За английским «brainstorming» в русском языке уже закрепился термин «мозговой штурм». Но «storm» можно перевести как «штурм», и как «шторм».

В Сочи мозги штормило. Мозги штурмовали проблему развития социальных услуг в некоммерческом секторе. На море, наоборот, был штиль...

Спланированная интеллектуальная атака на проблему нечасто применяется в российском третьем секторе. Организацией целой серией таких мероприятий Совет по международным обменам (IREX) и Институт «Открытое общество» (Фонд Сороса) попытались способствовать тому, чтобы знания и аналитические способности экспертов обобщались и становились доступными всем желающим.

Будь это штурм или шторм, первая задача, которая встает перед его организаторами – собрать критическую массу разнонаправленных мнений по выбранному для обсуждения вопросу. Мозговой штурм «Вклад НКО в решение социальных проблем в России. Развитие социальных услуг» начался с формирования рабочей группы. В нее вошли Елена Абросимова (IREX, Москва), Борис Жогин (Управленческий консалтинг, Ставрополь), Анатолий Заболотный (Международный фонд избирательных систем, Ереван), Елена Ковалевская (Институт «Открытое общество», Москва), Роман Мокиенко (IREX, Москва), Марина Потапенко (Фонд изучения эффективности социально-экономических систем, Москва), Елена Феоктистова (Российский фонд социальных реформ, Москва). Т.е. те люди, которые могли бы помочь с поиском участников мозгового штурма и выработки концепции и программы встречи. Все они – специалисты в области предоставления социальных услуг.

Далее начался поиск участников. Организаторы ставили перед собой задачу собрать людей, способных представить свою позицию и/или поделиться практическим опытом по теме мозгового штурма. Хотелось собрать экспертов, которые представляют различные точки зрения на вклад НКО в решение социальных проблем. Желательно было избежать ситуации, когда на обсуждение соберутся те же самые эксперты, которые кочуют из конференции в конференцию, от совещания к совещанию, когда речь заходит о социальной сфере и НКО. Чтобы наше обсуждение действительно превратилось в мозговой штурм, нужен был приток «новой крови» экспертов в области социальных услуг, и состав их должен был отличаться от привычного для всех НКО-шников.

Для того чтобы обеспечить приток новых экспертов, рабочая группа приняла решение объявить открытый конкурс на участие в мозговом штурме. Объявление о конкурсе было размещено в выпусках Агентства социальной информации, бюллетене ПРО-НКО и разослано по многочисленным электронным листам рассылки. Помимо всего прочего организаторы проводили встречи со специалистами, которые работают в сфере социальных услуг, но не являются представителями НКО. Такие встречи прошли с сотрудниками Министерства труда и социального развития РФ, несколькими грантодающими организациями и депутатами.

Желающие принять участие в мозговом штурме должны были заполнить анкету и прислать тезисы или материалы своего выступления.

Всего на конкурс было прислано 95 анкет, из которых 18 пришло от представителей ресурсных центров, работающих в рамках программы ПРО-НКО, 6 от государственных служащих и 6 от вузовских преподавателей и ученых. Нужно отметить как высокий уровень заполненных анкет, так и высокий профессионализм специалистов, откликнувшихся на объявление. Организаторы встали перед нелегким выбором, оценивая присланные анкеты. В состав участников можно было включить почти каждого заявителя. Оптимальным количеством для эффективного обсуждения считается 30-40 участников, что не позволило

пригласить всех достойных специалистов и экспертов. В результате отбора участниками мозгового штурма стали 33 представителя некоммерческих организаций, органов власти и университетов из Барнаула, Кемерово, Краснодара, Красноярска, Москвы, Нижнего Новгорода, Новосибирска, Перми, Санкт-Петербурга, Ставрополя, Сыктывкара, Томска, Улан-Удэ, Челябинска, Читы и Ярославля. Во встрече также приняли участие представители USAID.

Предложения, присланные потенциальными участниками, помогли рабочей группе выявить наиболее интересные темы для потенциальных участников мозгового штурма и сформировать его окончательную программу.

В итоге перед мозговым штурмом были поставлены следующие задачи:

- анализ развития рынков социальных услуг и оценка экономического потенциала третьего сектора;
- выявление и оценка потребительской аудитории социальных услуг;
- оценка вклада некоммерческих организаций в решение социальных проблем и их потенциала по предоставлению услуг;
- обсуждение системы экономического стимулирования негосударственных исполнителей социальных услуг;
- обсуждение механизмов ценообразования в НКО, анализ издержек;
- обсуждение проблем децентрализации и разгосударствления сферы социальных услуг;
- разработка стандартов качества социальных услуг, систем оценки качества;
- выявление препятствий для развития социальных услуг негосударственной сферы, поиск эффективных инструментов поддержки некоммерческих организаций;
- выработка рекомендаций для организаций, развивающих сервисные НКО.

#### **Что предложили участники**

Анализ предложенных тем выступлений позволил получить картину исследований, которые проводились в этой области в разных регионах России, и какие вопросы представляют профессиональный интерес.

Поступившие заявки на выступления можно разделить на три тематические группы:

- первая касается различных аспектов процесса оказания услуг (29 предложений), включая: привлечение добровольцев; продвижение муниципального гранта и социального заказа; работу с местным сообществом; формирование нормативной базы участия НКО в оказании социальных услуг; маркетинг услуг (все по 4 предложения); оценку социальных проектов; создание сетей и коалиций НКО; социальные технологии (по 2); обучение; риски, возникающие при оказании услуг, и качество социальных услуг (по 1);

- вторая группа – обобщение опыта отдельных организаций в оказании социальных услуг (17 выступлений), включая образовательные (6 предложений); правовые; услуги для женщин, пострадавших от домашнего насилия (по 3); услуги для детей-сирот, детей с ограниченными возможностями, пожилых людей и беженцев, а также услуг в сфере культуры и туризма; интернет-услуг и проектов, касающихся СПИД (все по 1);

- к третьей, самой малочисленной, группе отнесены те, в которых авторы делают попытку обобщить опыт некоммерческих организаций в сфере услуг и оценить эффективность программ развития, включая анализ рынков социальных услуг в субъектах федераций (2 предложения); обобщение опыта реализации программ по развитию социальных услуг негосударственной сферы (3) и опыта НКО в разработке социальной политики (1); а также рассмотрение роли НКО в децентрализации и разгосударствлении социальной сферы (2).

Это то, чем потенциальные участники встречи были готовы поделиться с другими. Параллельно организаторы изучили ожидания участников. На вопрос, какие из предлагаемых к обсуждению тем, наиболее интересны, люди указали следующие:

- оценка вклада некоммерческих организаций в решение социальных проблем и их потенциала по предоставлению услуг (46 человек);
- выявление препятствий для развития социальных услуг негосударственной сферы, поиск эффективных инструментов поддержки некоммерческих организаций (43);
- стандарты качества социальных услуг, систем оценки качества (38);
- ситуация на рынках социальных услуг и оценка экономического потенциала третьего сектора (35);
- децентрализация и разгосударствление сферы социальных услуг (29);
- экономическое стимулирование негосударственных исполнителей социальных услуг (29);
- потребители социальных услуг (26);
- развитие сервисных НКО (24);
- механизмы ценообразования в НКО, анализ издержек (23).

Можно видеть, что предложения и ожидания участников практически не пересекаются. Если принять во внимание географию заявителей и другие параметры, можно сделать следующие выводы:

- третий сектор накопил большой опыт в оказании услуг населению. Однако этот опыт практически не обобщен;
- некоммерческие организации и фонды практически не занимаются изучением рынков социальных услуг и места НКО на этих рынках, эффективность программ развития услуг негосударственной сферы не подвергаются серьезному анализу;
- некоммерческие организации начинают осознавать свою роль в оказании услуг – вопрос оценки вклада НКО в решение социальных проблем и их потенциала в оказании услуг был выбран в качестве основного вопроса для встречи и стал самым острым во время дискуссии;
- развитие системы услуг НКО уже миновало стадию становления, что объясняет повышенный интерес к вопросам качества. Эту тему хотели бы обсудить 35 человек при всего лишь одном заявленном выступлении;
- заявленные выступления, освещающие децентрализацию и разгосударствление сферы социального обслуживания, развитие конкуренции на рынках услуг, обеспечение равного доступа к бюджетным средствам, разработку социальной политики свидетельствуют о более активной роли, которую сейчас стали занимать НКО в вопросах реформировании социальной сферы в России;
- интерес, проявленный к вопросам выявления клиентской группы, обсуждению механизмов ценообразования, внедрению платных услуг свидетельствует о слабости разработки микроэкономических вопросов деятельности НКО и нехватке информации по этому поводу.

### **Дискуссии**

Мозговой штурм продолжался два дня.

Обсуждение началось с согласования терминов, которые используются экспертами в ходе анализа социальных услуг НКО15. Первый день мозгового штурма был посвящен оценке вклада некоммерческих организаций в решение социальных проблем и их потенциала по предоставлению услуг, а также анализу предоставления социальных услуг в России.

---

<sup>15</sup> Смотри «Термины» в разделе «Приложения».

Эксперты обсудили существующее предложение в сфере социальных услуг, основных поставщиков услуг по формам собственности и по типам предоставляемых услуг, а также спрос в сфере социальных услуг. Предметом особого внимания стало обсуждение взаимоотношений потребителей и заказчиков услуг: платежеспособность непосредственных потребителей, источники финансирования деятельности по предоставлению социальных услуг, платные для клиентов услуги.

Во второй день обсуждались возможные направления для расширения/переориентации деятельности НКО по предоставлению социальных услуг и анализу условий внешней среды, в которых реализуется деятельность по предоставлению социальных услуг. Изучение влияния условий внешней среды на поставщиков социальных услуг помогло определить конкретные шаги, которые помогли бы НКО расширить деятельность по предоставлению социальных услуг. Обсуждение завершилось определением информационных потребностей и возможностей, потенциально доступных источников информации о предоставлении социальных услуг и выработкой обоснованных рекомендаций. В результате мозгового штурма эксперты определили, какие данные являются приоритетными, как и где их можно было бы получить, кто и как мог бы это сделать.

Далее коротко представлены содержательные результаты дискуссий по основным темам «мозгового штурма».

### **Место НКО на рынках социальных услуг**

Этот вопрос стал основным на повестке встречи и вызвал горячие дискуссии. Вот некоторые итоги обсуждения:

- в большинстве случаев некоммерческие организации занимают обособленные рыночные ниши, не охваченные государственными организациями и бизнесом. Клиентами НКО чаще всего являются малоимущие граждане;
- структура третьего сектора изменяется в сторону увеличения количества сервисных организаций (по данным IREX их сейчас почти три четверти среди всех НКО), организации расширяют круг клиентов, не ограничиваясь членами своих организаций;
- практика оказания платных услуг в последние годы получает все большее распространение;
- доступ к бюджетным средствам затруднен, негосударственные организации не выдерживают конкуренции с государственными, которые напрямую финансируются из бюджета;
- услуги усложняются, становятся комплексными, требующими ответственности и профессионального подхода к организации деятельности, например, уход на дому;
- третий сектор, предлагая сотни уникальных услуг, которые в других секторах отсутствуют, является мощнейшей технологической лабораторией, разрабатывает, продвигает и внедряет новые формы и виды услуг;
- в сфере услуг все больше проявляется конкуренция бизнеса и некоммерческих организаций.

Все участники отмечали тот факт, что в России не проводилось полноценных исследований, которые могли бы позволить оценить роль НКО в оказании услуг, определить специфические ниши третьего сектора и вклад некоммерческих организаций в развитие регионов.

### **Качество и доступность услуг**



Представителей государства, прежде всего, интересуют вопросы обеспечения качества социальных услуг, разработки и внедрения стандартов, установления контроля деятельности участников рынка. Некоммерческие организации в первую очередь беспокоят вопросы недоступности социальных услуг, особенно в малых городах и сельских районах и среди малоимущего населения. По их мнению, необходимо преодолевать закрытость муниципальных учреждений и социальных служб и отсутствие прозрачности в их деятельности, а также неравные условия доступа к бюджетному финансированию.

По этим причинам возникают два идеологически противоположных подхода к обеспечению качества. «Административный», основанный на нормативном закреплении правил оказания социальных услуг негосударственными организациями, жестких стандартах, сертификации и лицензировании отдельных видов деятельности и жестком внешнем контроле; и «саморегулируемый», основанный на развитии конкуренции, создании равных условий для негосударственных и государственных организаций, внедрении внутренних стандартов, создании профессиональных объединений и саморегулируемых организаций и пр.

Истина, как известно, лежит где-то посередине, хотя выработки общих позиций практически не происходит. С одной стороны, ведомства не используют экспертизы НКО при разработке нормативных актов, регулирующих оказание услуг, с другой стороны, в негосударственных организациях нет специалистов в области качества. На настоящий момент партнерские отношения между федеральными министерствами и НКО только формируются. Катализирующую роль здесь могут сыграть начинающиеся в России программы западных доноров (USAID, TACIS, DFID, World Bank), направленные на реформирование сферы услуг.

#### **Факторы, определяющие развитие социальных услуг негосударственной сферы**

Факторы, определяющие развитие социальных услуг негосударственной сферы, можно разделить на две группы – внешние и внутренние.

К внутренним относятся неумение некоммерческих организаций выявлять потребности клиентов и правильно оценивать платежеспособный спрос, незнание законодательства, отсутствие квалифицированных специалистов в области управления качеством, избыток предложения с негарантированным качеством, неумение правильно устанавливать цену за услугу.

К внешним факторам – несправедливое налогообложение, ставящее в неравное положение государственные и негосударственные организации, отсутствие мер государственного стимулирования, сложные процедуры сертификации и лицензирования, малый благотворительный ресурс, привлекаемый НКО, затрудненный доступ к бюджетному финансированию, общий низкий уровень развития государственной системы социальной защиты, невысокий профессионализм чиновников.

#### **Обратная связь с потребителем**

В большинстве случаев в социальной сфере не действует традиционная схема рыночного обмена услуги на деньги потому, что плательщик и получатель услуги или товара – разные лица. Например, в случае, когда муниципалитет финансирует детский центр, дети будут получателями услуги (блага), центр – поставщиком услуги, муниципалитет – плательщиком. Привычная экономическая категория «покупатель» заменяется на «благополучатель». Центр в такой схеме выступает посредником между детьми и муниципалитетом.

Поскольку благополучатель не «голосует рублем», получение обратной связи с потребителем требует особого внимания, чтобы предложение соответствовало спросу.

Своевременное получение обратной связи становится своеобразной моральной обязанностью, хотя обычные рыночные механизмы действуют и в этой схеме, например, через конкуренцию за ресурсы и стремление донора-плательщика найти наиболее эффективного посредника-поставщика услуги.

Общая оценка участников – общественные организации знают своего клиента, прежде всего потому, что действуют внутри сообщества, созданы по инициативе самих групп граждан, управляются и обслуживают интересы конкретных групп, являются выразителями их интересов.

Тем не менее, эффективность механизма обратной связи у НКО, по мнению участников встречи, может быть низкой из-за слабого контроля и учета деятельности, нехватки информации и отсутствия исследований клиентов, ориентации на интересы доноров, а не на потребности сообществ.

### **Внедрение платных услуг**

Стратегия развития социальных услуг НКО должна включать внедрение платных услуг. Взимание платы должно позволить снять остроту вопроса с финансированием российских НКО, значительно диверсифицировать источники финансирования, повысить финансовую устойчивость сервисных организаций, увеличить объем и расширить номенклатуру услуг, повысить их качество и доступность, привлечь профессиональные кадры, создать новые рабочие места.

Исследование IREX показало, что 19% некоммерческих организаций официально или неофициально берет плату за услуги. Еще три года назад эта цифра была значительно меньше – не более 3-5%. Перевод услуг на «платные рельсы» сдерживают налоговая политика государства, иждивенчество населения и инерция самих НКО. Необходимо усилить обучение некоммерческих организаций внедрению оплаты за предоставляемые услуги.

### **Рекомендации финансирующим агентствам**

Участники встречи выработали рекомендации для доноров по профессионализации социальных услуг НКО. Вот основные из них:

- разрабатывать долгосрочные комплексные программы поддержки сервисных НКО. Обучать сервисные организации, использовать потенциал кафедр, факультетов социальной работы для подготовки кадров для негосударственных организаций;
- уменьшать объем средств, расходуемых на гуманитарную помощь. Больше средств выделять на институализацию деятельности при завершении проекта. Поддерживать партнерские проекты НКО с муниципальными и государственными учреждениями, а также сетевые проекты и создание сетевых структур;
- снять финансовые ограничения на создание материальной базы для производства услуг и покупку специального оборудования. Разрешить брать оборудование и помещения в долгосрочную аренду. Стимулировать применение «франчайзинга» в НКО;
- способствовать смягчению законодательного климата, улучшению налогового режима для НКО, разработке и реализации мер экономического стимулирования негосударственных исполнителей социальных услуг;
- продвигать общественную экспертизу социальных программ.

Программа «мозгового штурма» была очень насыщенной. Обстановка, в которой проходило обсуждение, была очень доброжелательной, хотя и не обходилось без острых дискуссий. Условия для проведения мероприятия были предоставлены пансионатом «Шексна» города Сочи. Надо отметить, что, несмотря на прекрасную погоду и «бархатный

сезон» на черноморском побережье, обсуждение вклада НКО в развитие социальных услуг не прекращалось даже после завершения рабочего дня, когда участники могли позволить себе расслабиться и насладиться теплым морем и всеми прелестями ночной жизни южного города. Даже когда во время ужина по техническим причинам вдруг отключили электричество, споры продолжались при мерцании свечей, и никто не хотел расходиться.

*Роман Мокиенко, Елена Абросимова (ПРО-НКО, IREX, Москва),  
Елена Ковалевская (Программа «Гражданское общество»,  
Институт «Открытое общество», Москва),  
Москва,  
Июль 2003 года*