

## НКО КАК ПОСТАВЩИКИ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ: ВЕРИФИКАЦИЯ СЛАБЫХ СТОРОН<sup>1</sup>

Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б.<sup>2</sup>

### Аннотация

*Внедрение инновационного для России подхода к организации рынка социальных услуг за бюджетный счет с участием негосударственных поставщиков теоретически обосновано в рамках концепций становления смешанных систем производства общественных благ. Ключевым компонентом обоснования является демонстрация сравнительных преимуществ некоммерческих организаций в роли поставщиков социальных услуг в сопоставлении с выполнением аналогичных функций государственными учреждениями или коммерческими организациями. Однако более точной оценка перспектив российских НКО на формирующемся рынке поставщиков социальных услуг за бюджетный счет будет, несомненно, при учете данных анализа сравнительных недостатков НКО, фокусирующихся на данной деятельности. Цель статьи состоит в изучении институционально обусловленных слабостей российских некоммерческих поставщиков социальных услуг за бюджетный счет. Начав с рассмотрения наиболее существенных сравнительных недостатков, обусловленных спецификой финансово-экономической базы НКО, авторы проводят верификацию положения о присущей НКО недостаточности уровня профессионализма при оказании социальных услуг и формулируют ряд рекомендаций относительно того, каким образом государство и некоммерческий сектор могли бы компенсировать институциональные слабости НКО в интересах использования инновационного потенциала НКО в решении задач социальной политики. Для тестирования на российском материале ряда теоретических положений, выработанных при анализе зарубежного опыта участия НКО в предостав-*

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках проекта «Комплексный анализ факторов эффективности сотрудничества НКО и государства в сфере оказания социальных услуг», реализованного в Центре исследований гражданского общества и некоммерческого сектора при поддержке Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

<sup>2</sup> Мерсиянова Ирина Владимировна – кандидат социологических наук, директор Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», заведующая кафедрой экономики и управления в негосударственных некоммерческих организациях факультета социальных наук НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: imersianova@hse.ru

Беневоленский Владимир Борисович – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: vbenevolenski@hse.ru

*лении социальных услуг, используются эмпирические данные, собранные Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ в рамках мониторинга состояния гражданского общества при поддержке Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ.*

**Ключевые слова:** межсекторное партнерство; некоммерческие организации; некоммерческий сектор; НКО; СОНКО; социальная политика; социальные услуги; социально ориентированные НКО.

## Введение

Актуальный вектор развития российской нормативно-правовой базы, регулирующей оказание социальных услуг населению, формируется в условиях существенной заинтересованности высшего политического руководства страны в использовании потенциала НКО для повышения качества социальной сферы<sup>3</sup>. Исполняя поручения Президента, федеральные и региональные органы власти в последнее время весьма активно работают над созданием условий подключения некоммерческого сектора к решению задач социальной политики<sup>4</sup>.

Инновационный для России подход к реструктуризации системы социального обслуживания населения с участием негосударственных поставщиков услуг за бюджетный счет имеет теоретическое обоснование, разработанное в общественной науке в рамках концепций становления смешанных систем производства общественных благ. Данные концепции, прежде всего теория «непрямого государственного управления» (New Governance Theory), убедительно обосновывают необходимость межсекторного партнерства ответственных за социальную сферу органов власти с НКО для эффективного социального обслуживания населения на современном этапе развития социально ориентированных государств с рыночной экономикой (см., например: Salamon, 1987; 1985; Salamon & Toepler, 2015). Ключевым компонентом обоснования является демонстрация сравнительных преимуществ некоммерческих организаций в роли поставщиков социальных услуг в сопоставлении с выполнением аналогичных функций государственными учреждениями или коммерческими организациями. Эмпирические данные, доступные по представительной группе зарубежных стран, подтверждают,

<sup>3</sup> Послание Президента Федеральному Собранию. 1 декабря 2016 г. (<http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379>).

<sup>4</sup> Обзор ключевых нормативно-правовых нововведений 2016 г. см.: Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б. (2016). Преимущества НКО как поставщиков социальных услуг: апробация в российских условиях // Вопросы государственного и муниципального управления. № 4, 2016. С. 7–26. В январе 2017 г. вступил в силу Федеральный закон от 19.12.2016 N 449-ФЗ «О внесении изменений в статью 31–1 Федерального закона “О некоммерческих организациях”», устанавливающий минимальный двухлетний срок, на который должны выделяться бюджетные субсидии НКО – исполнителям общественно полезных услуг (до принятия этого закона обычный срок получения поддержки от государства составлял не более одного года); принято Постановление Правительства РФ N 89 от 26.01.2017, утверждающее разработанный Минюстом порядок вхождения СОНКО в государственный реестр исполнителей общественно полезных услуг, что дает право на приоритетное получение государственной поддержки.

что институционально присущие НКО преимущества в роли поставщиков социальных услуг являлись существенным фактором мотивации государств этих стран к активному формированию смешанных систем производства общественных благ.

Апробация на российской эмпирической базе некоторых положений теории, касающихся сравнительных преимуществ НКО в роли поставщиков социальных услуг, выполнена в работе Мерсияновой и Беневоленского (Мерсиянова, Беневоленский, 2016). Исследование демонстрирует, что преимущества НКО по сравнению с государственными и коммерческими поставщиками социальных услуг, выделенные в свете теории межсекторного партнерства и зарубежного опыта, в значительной мере присущи и российским НКО.

Вместе с тем более точно оценить перспективы российских НКО на формирующемся рынке поставщиков социальных услуг за бюджетный счет нельзя без учета ряда проблем, в числе которых прежде всего необходимо обратить внимание на ряд сравнительных недостатков, слабых сторон НКО, занимающихся данной деятельностью.

Свое изучение институциональных слабостей российских некоммерческих поставщиков социальных услуг за бюджетный счет мы основываем на теории «непрямого государственного управления» (New Governance Theory), а также сопоставительном анализе зарубежной и российской практики межсекторного партнерства в социальной сфере. Нами выделены и далее будут представлены наиболее существенные сравнительные недостатки – институциональные слабости НКО, обусловленные спецификой финансово-экономической базы и уровнем профессионализма в деятельности этой разновидности участников формирующегося в России рынка социальных услуг. Мы рассматриваем меры, предпринимаемые в настоящее время профильными ведомствами в целях реализации планов поэтапного расширения доступа НКО к бюджетным средствам, которые выделяются на предоставление социальных услуг населению и для постепенного масштабирования деятельности таких организаций и росту их числа, и в заключении формулируем ряд рекомендаций по возможному совершенствованию механизмов государственного управления для вовлечения НКО в оказание социальных услуг.

## Сравнительные недостатки, обусловленные спецификой финансово-экономической базы НКО

Зарубежная практика межсекторного партнерства, обобщенная последователями теории «непрямого государственного управления», свидетельствует о том, что для многих НКО, вовлеченных в социальное обслуживание населения, характерна неустойчивость и зачастую недостаточность собственной финансово-экономической базы. Лишь самые крупные организации, располагающие значительными накопленными целевыми капиталами, имеют безусловно достаточную финансово-экономическую базу деятельности. Большинство же малых и средних НКО

в значительной мере опираются на частное филантропическое финансирование, которое имеет, как правило, ограниченный по масштабам и по времени характер.

Слабость финансово-экономической базы наблюдается и у большой доли социально ориентированных организаций российского некоммерческого сектора. Как показали результаты опроса руководителей НКО<sup>5</sup>, проведенного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора в рамках мониторинга состояния гражданского общества, в группе НКО, безусловно считающих себя социально ориентированными, лишь 15% респондентов демонстрируют уверенность в том, что их организации «средств в основном хватает для осуществления всего задуманного», и еще 25% – в том, что «средств хватает для полноценного выполнения задач организации, но многие новые идеи остаются нереализованными из-за недостатка ресурсов». При этом 11% руководителей этой категории НКО отмечают: «Чтобы организация не закрылась, приходится отдавать слишком много сил поиску средств, пренебрегая основными задачами». Среди НКО, руководители которых не считают свои организации социально ориентированными, доля таких ответов составляет лишь 2%.

Некоммерческий статус организаций препятствует их выходу на рынок капитала, которым пользуются коммерческие поставщики социальных услуг в случае необходимости пополнения оборотных средств или для инвестирования в развитие материально-технической базы деятельности. Государственные учреждения также имеют в данном вопросе преимущества перед НКО, так как их финансовое и имущественное положение обеспечивается за счет бюджетов.

Даже в случае регулярной работы по государственным контрактам неустойчивость экономического положения малых и средних некоммерческих организаций сохраняется. В России данная практика пока не является широко распространенной<sup>6</sup>. Тем не менее мы считаем необходимым обратиться к анализу накопленного зарубежного опыта по данному во-

<sup>5</sup> Всероссийское обследование НКО проведено в 2015 г. в рамках мониторинга состояния гражданского общества НИУ ВШЭ. Сбор информации осуществлен ООО «MarketUp» методом личного опроса руководителей НКО по полуформализованной анкете, разработанной в Центре исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. Объем выборки составил 850 НКО. Опрос проводился в 33 субъектах РФ по квотной выборке, с использованием репрезентативных квот по организационно-правовым формам и годам регистрации НКО. В соответствии с заданными квотами опрашивались руководители организаций, расположенных в городских округах, городских поселениях и иных муниципальных образованиях на территории 33 субъектов РФ. Основанием для отбора регионов являлась типология субъектов РФ по трем группам характеристик: по индексу урбанизации, по индикатору экономического развития субъекта РФ (в количественном выражении), по индикатору экономического развития субъекта РФ, выраженному в показателе душевого валового регионального продукта (ВРП) к среднему по России. Основой для отбора респондентов являлись реестры некоммерческих организаций и общественных объединений в этих субъектах РФ. Отбор проводился механическим способом. Не более двух третей общего числа респондентов в каждом субъекте РФ были опрошены в его административном центре (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга).

<sup>6</sup> Согласно данным названного выше опроса руководителей НКО, опыт выполнения работ и оказания услуг в рамках заказа на муниципальном уровне имеют лишь 12% НКО, на региональном – 9%, на федеральном уровне – 4%.

просу в связи с тем, что по мере реализации положений Закона N 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» именно контрактный механизм финансирования получит все более широкое применение во взаимодействии государства и НКО при финансировании социальных услуг.

За рубежом впервые на институциональные слабости НКО в связи с работой по государственным контрактам было обращено внимание в публикации Р. Крамера (Kramer, 1981). Крамер отмечал, что НКО обычно предоставляют свои услуги в рамках сотрудничества с государством по ценам, близким или равным себестоимости. В том случае, если государственное финансирование предоставляется в форме контракта на выполнение определенного объема социальных услуг, то при цене, близкой или равной себестоимости, любая ошибка в калькуляции затрат приводит к убыткам для НКО. Р. Крамер утверждал, что такие ошибки в калькуляции у НКО на практике не являются редким случаем.

Зарубежный опыт демонстрирует, что в реальных экономических условиях у некоммерческих организаций при выполнении государственных контрактов возникают и другие проблемы, влияющие на устойчивость финансово-экономической базы их деятельности. В частности, это проблема временных лагов. Государственные контракты, как правило, реализуются на условиях возмещения затрат по завершении оказания услуг и предоставления отчетности. Временной лаг между расходами на ведение деятельности и поступлением возмещения способен привести к возникновению кассового разрыва в НКО. НКО может иметь несколько источников финансирования, но принципиально эту проблему кассовых разрывов не решает, поскольку типичные условия получения средств некоммерческими организациями предполагают запрет на перераспределение средств между отдельными проектами. Временные лаги при продлении/возобновлении государственных контрактов превращают для НКО работу по государственным контрактам в существенный фактор нарушения устойчивости их финансового положения, вызывают недостаток оборотных средств, что влечет за собой временную неспособность некоммерческой организации оказывать услуги, а также возможный отток из нее квалифицированных кадров, и негативно влияет на сложившиеся у организации отношения с собственными поставщиками товаров и услуг, поскольку нехватка оборотных средств вынуждает НКО задерживать платежи по заключенным с поставщиками контрактам (Smith & Lipsky, 1993; Ascoli & Ranci, 2002; Smith, 2006). Способность компенсировать временную нехватку оборотных средств с помощью кредитов у НКО гораздо ниже, чем у коммерческих поставщиков услуг (Smith, 2010).

Таким образом, даже при формальном равенстве доступа НКО и коммерческих организаций к государственным контрактам на оказание социальных услуг НКО фактически оказываются в проигрышном положении, что обусловлено спецификой финансово-экономических условий некоммерческой общественно полезной деятельности.

Примечательно, что аналогичные проблемы для финансового положения НКО могут возникать даже при работе с государственными грантами и иными формами безвозмездной финансовой поддержки. Целевой характер такого финансирования зачастую предполагает запрет на включение в бюджет проекта общеорганизационных накладных расходов, хотя НКО несет такие затраты, обеспечивая бухгалтерский учет, подготовку отчетности в соответствии с условиями соглашения о гранте и др. В зарубежной практике, например в США, данная проблема решается через предоставление права НКО на включение в смету проекта «договорного процента не прямых расходов» (negotiated indirect cost rate agreement – NICRA), призванного покрыть общеорганизационные накладные расходы (USAID, 2012). Однако право на достижение таких договоренностей получают только НКО, уже зарекомендовавшие себя в ходе успешного выполнения нескольких проектов при поддержке государства. Небольшие НКО или НКО, впервые выигравшие конкурс на получение целевого проектного финансирования, не имеют такой возможности. Их финансовое положение, также как и финансовое положение исполнителей государственных контрактов, может пошатнуться из-за неверного расчета стоимости запланированных по проекту мероприятий или задержек при выделении очередного транша гранта.

Таким образом, не все известные механизмы и инструменты, используемые государством для финансирования социальных услуг, в равной мере благоприятствуют привлечению НКО на данный рынок. Зарубежный опыт в этом отношении достаточно противоречив. С одной стороны, широкому участию НКО в оказании социальных услуг населению за счет государства способствует сложившаяся в США и странах Европы весьма гибкая система государственного финансирования НКО в социальной сфере, включающая шесть основных механизмов:

- гранты и соглашения о сотрудничестве;
- операционные субсидии;
- контракты;
- возмещение стоимости оказанных услуг, ваучеры;
- государственные кредиты, государственные кредитные гарантии;
- налоговые льготы, освобождение от уплаты налогов.

В составе этих механизмов прямое субсидирование поставщиков услуг (гранты, прямые контракты, операционные субсидии) в большей степени соответствуют институциональной специфике некоммерческих поставщиков, обеспечивают благоприятные условия расширения их присутствия на рынке социальных услуг.

С другой стороны, в последние годы за рубежом государство все чаще делает выбор в пользу механизмов, предусматривающих выделение средств потребителям услуг (ваучеры, возмещение стоимости оказанных услуг). Для государства данные механизмы упрощают решение задач контроля качества социальных услуг, так как потребитель наделяется правом выбора поставщика. Вместе с тем на рынках услуг, где применяется этот механизм, НКО проигрывают коммерческим поставщикам,

не имея сравнимого доступа к заемному капиталу, который необходим для обеспечения финансово-экономической деятельности на условиях возмещения затрат после предоставления услуги. Государственные кредиты и кредитные гарантии в известной мере способны смягчить неравенство рыночных условий для НКО и коммерческих поставщиков, но не снимают проблему для значительного числа небольших НКО, едва ли способных воспользоваться данными инструментами (Salamon & Toepfer, 2015, pp. 2170–2171).

В российской практике развитие межсекторного партнерства в социальной сфере также движется по пути вовлечения НКО на рынок социальных услуг за бюджетный счет. Вне зависимости от выбора механизма возмещения государством затрат НКО на оказание услуг (бюджетные субсидии или государственный контракт) российские социально ориентированные некоммерческие организации сталкиваются с проблемами, схожими с теми трудностями, которые известны из зарубежного опыта. Один из основных барьеров, препятствующих расширению участия НКО в социальном обслуживании граждан в России, – это низкий уровень тарифов на социальные услуги, оказываемые НКО за бюджетный счет. Вопрос подробно обсуждался на состоявшейся в декабре 2016 г. IX Всероссийской конференции «Межсекторное взаимодействие в социальной сфере», организованной Министерством экономического развития. На несоответствие тарифов себестоимости услуг НКО обращали внимание как участники конференции – представители некоммерческого сектора, так и участники – представители региональных органов исполнительной власти (РОИВ), ответственные за реализацию мер по повышению доступа негосударственных организаций к предоставлению населению услуг в сфере социальной защиты за государственный счет. Государственные поставщики социальных услуг работают на основе государственного задания, учитывающего как прямые, так и косвенные расходы организации. Уровни тарифов на социальные услуги, устанавливаемые РОИВ для негосударственных поставщиков, зачастую сегодня не компенсируют полный круг затрат организации. Заместитель директора Департамента демографической политики и социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты РФ О.А. Соснина подтвердила, что несовершенство действующих методик исчисления тарифов, влекущих за собой чувствительные различия в тарифах для государственных и негосударственных поставщиков услуг, – это «известный вопрос, он постоянно обсуждается»<sup>7</sup>. Определенную работу по снятию типичных барьеров для полноценного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций на рынок социальных услуг проводило в 2016 г. Министерство труда и со-

<sup>7</sup> Министерство экономического развития РФ. IX Всероссийская конференция «Межсекторное взаимодействие в социальной сфере». Москва, 9 декабря 2016 г. Стенограмма заседания секции «Реализация мер по повышению доступа негосударственных организаций к предоставлению населению услуг в сфере социальной защиты за государственный счет» (<http://nko.economy.gov.ru/PortalNews/Read/3247>).

циальной защиты РФ совместно с Министерством экономического развития РФ. Промежуточным итогом этой работы стали рекомендации в адрес высших органов исполнительной власти регионов по доработке региональной нормативной базы в целях дальнейшего совершенствования механизмов привлечения НКО к оказанию услуг в сфере социального обслуживания граждан, включающие и предложение при экономическом обосновании и установке тарифов на социальные услуги учитывать специфику деятельности не только государственных, но и негосударственных поставщиков услуг<sup>8</sup>.

На наш взгляд, свой вклад в решение проблемы уровня тарифов следует внести не только государству, но и социально ориентированным НКО. Желательно, чтобы некоммерческие поставщики услуг в полной мере использовали свои конкурентные преимущества, в составе которых важную роль играет способность реализовать свою миссию, привлекая в этих целях ресурсы из разных источников, используя труд волонтеров. Наши эмпирические данные, к сожалению, свидетельствуют о значительных «недоработках» российских СОНКО в части привлечения финансовых ресурсов из негосударственных источников и труда волонтеров, хотя СОНКО справляются с решением этих задач лучше, чем некоммерческие организации, занятые другими видами деятельности.

*Фандрайзинг* – чаще всего это разработка социальных проектов и подача их на различные конкурсы (частные, государственные, корпоративные), личные встречи с «донорами», персональное обращение за средствами («лицом к лицу», «прямой диалог»). По результатам всероссийского опроса руководителей НКО, совсем не используют методы фандрайзинга 36% обследованных СОНКО, при этом среди НКО, руководители которых не считают их социально ориентированными, не используют методы фандрайзинга 60% организаций. Спектр методов фандрайзинга, которые используют российские СОНКО отражен на рисунке 1.

На фоне относительно высокой фандрайзинговой активности, выявленной в ходе наших мониторинговых исследований, заметно, что фандрайзинг воспринимается в СОНКО как проблема, которой приходится отдавать слишком много сил, пренебрегая основными задачами организации. Об этом говорит каждый девятый руководитель СОНКО. При этом нельзя сказать, что фандрайзинг организован профессионально: в 47% обследованных СОНКО фандрайзингом занимается руководитель организации; в 18% – все сотрудники понемногу. Специалист по фандрайзингу, работающий в НКО на постоянной основе, имеется только в 5% обследованных СОНКО; целый фандрайзинговый отдел – лишь в 1%; и еще по 1% НКО имеют консультанта по фандрайзингу, работающего в НКО по совместительству, и специалиста на условиях аутсорсинга. В 30% СОНКО фандрайзингом вообще никто не занимается.

<sup>8</sup> Письмо Министерства труда и социальной защиты от 06.09.2016 №12–4/10/П-5566; Протокол видеоселекторного совещания у первого заместителя Министра труда и социальной защиты А.В. Вовченко № 3/12/8 от 14.11.2016.



Рисунок 1

**Распределение ответов респондентов на вопрос:  
«Какие методы фандрайзинга использовала Ваша НКО  
в течение последних двух лет?», % от числа опрошенных  
руководителей НКО, безусловно считающих свою  
организацию социально ориентированной; допускался выбор  
всех подходящих вариантов ответа**



Источник: Составлен авторами.

*Привлечение безвозмездного труда волонтеров.* Российские СОНКО имеют опыт привлечения волонтеров к своей социально полезной деятельности. Большинство обследованных СОНКО (76%) используют труд добровольцев. Как показывают наши мониторинговые исследования, по-

ловозрастная структура добровольческого корпуса в НКО практически не меняется. В среднем в обследованных НКО в общем числе добровольцев доли различных подгрупп распределены следующим образом: женщины – 59%; люди с высшим образованием – 55%; люди в возрасте до 25 лет – 30%; люди старше 60 лет – 24%.

Привлечение безвозмездного труда волонтеров как направление административной работы очевидно нуждается в совершенствовании: в большинстве (59%) обследованных СОНКО организацией работы с добровольцами занимаются руководители, что, впрочем, нельзя расценивать как проявление приоритетного характера этой работы; лишь в 20% обследованных СОНКО это обязанность специального сотрудника; 16% респондентов признались, что в их организации добровольцами занимается «кто придется»; в 1% – никто не занимается; 1% респондентов затруднились ответить на данный вопрос.

В числе конкурентных преимуществ, которыми могли бы воспользоваться в целях оптимизации своих затрат НКО–поставщики социальных услуг, – способность привлекать труд высококвалифицированных волонтеров. СОНКО могут выступать получателями услуг *pro bono*. Так, согласно результатам нашего опроса, 56% обследованных СОНКО приходилось быть получателями профессиональных услуг (юридических, бухгалтерских, аудиторских, консалтинговых по менеджменту и т.д.) от частных лиц и организаций на безвозмездной основе. И уровень удовлетворенности полученными услугами очень высок: из 59% СОНКО, воспользовавшихся услугами *Pro Bono*, 96% остались в той или иной степени довольны, причем полностью довольных оказалась ровно половина. При этом среди СОНКО сохраняется большой спрос на такие услуги. В ходе нашего опроса 43% руководителей СОНКО на вопрос «Нуждается или не нуждается Ваша организация в профессиональной (квалифицированной) помощи от частных лиц и организаций на безвозмездной основе?» ответили, что «безусловно, нуждается». Доля такого рода ответов среди НКО, не являющихся социально ориентированными, составила лишь 11%.

Проблема временных лагов между расходами на оказание социальных услуг населению и поступлением возмещения от государственных органов также оказывается чувствительной для российских НКО. По данным нашего опроса, лишь 4% обследованных СОНКО хватает средств на создание финансовых резервов. В этом вопросе российские государственные органы также готовы учесть специфику финансово-экономической базы некоммерческих поставщиков социальных услуг. По мнению заместителя Министра труда и социальной защиты РФ Алексея Вовченко, срок, в который возмещаются расходы негосударственных поставщиков, не должен превышать одного месяца. Он полагает, что установленном в некоторых регионах порядок возмещения расходов, при котором НКО вынуждены ожидать компенсации понесенных затрат до шести месяцев, причем это не обусловлено установленным бюджетным процессом, должен быть пересмотрен<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Минтруд торопит регионы с реализацией мер для доступа некоммерческих организаций на рынок социальных услуг (<https://www.asi.org.ru/news/2016/11/16/mintrud-toropit-regiony-s-realizatsiej-mer-dlya-dostupa-nekommercheskih-organizatsij-na-rynok-sotsialnyh-uslug/>).

В стратегической перспективе со стороны государства возможно принятие и других мер содействия устойчивости финансового положения НКО, участвующих в реализации государственной социальной политики, подобных, например, упомянутому выше законодательному закреплению минимального двухлетнего срока выделения государственной финансовой поддержки СОНКО.

В российской практике обнаруживается и такая известная из зарубежного опыта типичная проблема, возникающая у некоммерческих участников рынка социальных услуг, как отсутствие собственных средств на покрытие расходов, не предусмотренных целевым финансированием деятельности. В частности, при обследовании сибирских НКО, выполненном АСИ в связи с мониторингом процессов вовлечения НКО в оказание социальных услуг за бюджетный счет, в качестве одной из причин невхождения НКО в реестр поставщиков было упомянуто отсутствие независимых источников дохода для внесения необходимого денежного залога<sup>10</sup>.

## Недостаточный уровень профессионализма

В числе недостатков, институционально присущих некоммерческим организациям, выходящим на рынок социальных услуг за бюджетный счет, зарубежные эксперты обращают внимание на более низкий, по сравнению с государственными или коммерческими поставщиками, уровень профессиональных навыков.

Приступая к сравнительному анализу кадрового обеспечения НКО в российском контексте, необходимо обратить внимание на проблему, о которой редко пишут за рубежом. Достаточно ли вообще трудовых ресурсов в лице постоянных сотрудников в НКО?

С одной стороны, лишь 16% руководителей СОНКО называют нехватку специалистов для работы в организации как проблему функционирования их организаций.

Но, с другой стороны, результаты всероссийского опроса населения<sup>11</sup> показывают, что среди россиян не сформировалась положительная установка на занятость в НКО (рис. 2). Лишь 1% опрошенных предпочли бы работать в некоммерческой организации, общественной организации, если бы сейчас устраивались на работу и могли свободно выбирать. Хотя имеется еще 9% опрошенных, кому все равно, где работать, лишь бы хорошо платили.

<sup>10</sup> Сибирские НКО «на пороге» реестра (<https://www.asi.org.ru/article/2016/12/28/sibirskie-nko-na-poroge-reestra/>).

<sup>11</sup> Всероссийский опрос городского и сельского населения Российской Федерации в режиме личного интервью (face-to-face) по месту жительства респондента. Сбор информации осуществлен в декабре 2016 г. АНО «Левада-центр» по заказу НИУ «Высшая школа экономики» в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ. Для проведения опроса была спроектирована многоступенчатая стратифицированная вероятностная выборка, репрезентирующая экономически активное (от 15 до 72 лет) население РФ, объемом 6000 человек. Опрос населения был проведен в 170 населенных пунктах, расположенных в 59 субъектах Федерации, в 8 федеральных округах.

Рисунок 2

**Распределение ответов респондентов на вопрос  
«Если бы Вы сейчас устраивались на работу и могли свободно  
выбирать, то где бы Вы предпочли работать?», %**



*Источник:* Составлен авторами.

В системе понятий теории непрямого государственного управления термином «филантропический дилетантизм» принято обозначать прежде всего недостаток управленческих навыков, востребованных при совместной с государственными организациями работе по предоставлению социальных услуг, в частности навыков, необходимых при обращении к государственным органам за финансовой поддержкой и при подготовке отчетности (Salamon, 1995; Toerpler, 2010). Вместе с тем зарубежные эксперты отмечают и проблемы, касающиеся недостаточной профессиональной подготовки волонтеров, труд которых широко используется НКО при оказании социальных услуг. Государство стремится обеспечить контроль за расходованием бюджетных средств, предотвратить возможные негативные последствия «филантропического дилетантизма» для получателей социальных услуг посредством внедрения *стандартов качества услуг и систем сертификации поставщиков*. В результате в зарубежной практике в качестве условия доступа к бюджетному финансированию на рынке социальных услуг государственные органы нередко устанавливают стандарты качества услуг и требования по сертификации организаций-поставщиков

и их персонала на таком уровне, достичь которого небольшим и средним НКО оказывается трудно (Toepler, 2010, p. 322; Salamon & Toepler, 2015, p. 2070). Рост объема отчетности, необходимой для участия НКО в работе на рынке социальных услуг за бюджетный счет, создает трудности для некоммерческих поставщиков даже в такой стране, как Нидерланды, где вовлеченность НКО в оказание подобных услуг традиционно исключительно высока (Brandsen & Pape, 2015, p. 2278).

Вместе с тем следует отметить, что анализ зарубежного опыта, проведенный недавно в Международной лаборатории Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, не свидетельствует о том, что наличие систем сертификации поставщиков и в целом требования к уровню профессиональных навыков и уровню отчетности воздвигают запретительно высокие барьеры для входа НКО на рынок социальных услуг за бюджетный счет (Archambault, 2015; Brandsen & Pape, 2015). Тем не менее в ряде стран, например в Нидерландах, регулирование уровня профессионализма НКО, оказывающих социальные услуги за бюджетный счет, похоже, достигло пределов, за которыми польза этих мер для конечных благополучателей и самих государственных органов, ответственных за обеспечение населения социальными услугами, представляется сомнительной (Brandsen & Pape, 2015, p. 2278). По мере роста вовлеченности в межсекторное партнерство профессионализм деятельности НКО как в части управленческих навыков, так и в части подготовки волонтеров повышается, в том числе за счет работы ресурсных центров, специализирующихся на образовательной поддержке НКО.

Зарубежный опыт демонстрирует ряд противоречивых последствий повышения профессионального уровня НКО, вовлеченных в предоставление финансируемых государством социальных услуг. Решение задач по соблюдению условий, позволяющих успешно отрабатывать выделенное государственное финансирование, нередко лишает НКО тех преимуществ, которые дает «близость» к нуждам и чаяниям благополучателей. Высшие коллегиальные органы управления, ответственные за формулирование стратегий деятельности в НКО с высокой долей финансирования из государственных источников, как правило, фокусируются на контроле за соблюдением условий использования выделенных государством средств. Коллегиальные органы управления НКО, не имеющих значительного государственного финансирования, представляют более широкий круг общественных интересов, обеспечивают более тесную связь некоммерческой организации с местными сообществами, с разнообразными партнерскими организациями, способны более эффективно содействовать фандрайзингу из негосударственных источников и др. (Smith & Lipsky, 1993; Toepler, 2010; Salamon & Toepler, 2015). Возникает противоречивая картина, когда выполнение условий получения государственных средств в части управленческого профессионализма ослабляет внутренне присущие НКО сравнительные преимущества в части инновационного решения социальных проблем.

«Разгосударствление» сферы социальных услуг, оказываемых населению за бюджетный счет, становление рынка таких услуг с участием него-

сударственных поставщиков в нашей стране проходят в настоящее время лишь начальную стадию. Закон 442-ФЗ, установивший формальное равенство поставщиков разных форм собственности, действует всего два года. Поэтому мы пока не располагаем достаточной информационной базой, позволяющей провести убедительное эмпирическое исследование, сопоставляющее профессиональный уровень оказания услуг организациями различных форм собственности.

Проблематика различий в уровне профессионализма в настоящий момент звучит прежде всего в контексте условий вхождения негосударственных организаций в региональные государственные реестры поставщиков социальных услуг. Вхождение в реестр поставщиков услуг дает организации ряд существенных прав, льгот и возможностей, в том числе налоговые льготы и компенсации за социальные услуги, оказываемые гражданам в рамках индивидуальных программ.

На практике вхождение в реестр является необходимым условием доступа организации к государственному финансированию при социальном обслуживании населения в соответствии с Законом 442-ФЗ. Вхождение в реестр поставщиков социальных услуг можно рассматривать как российский вариант системы их государственной сертификации. Соответственно, необходимо обратить внимание на два аспекта: во-первых, требования к уровню административного профессионализма, во-вторых, требования к уровню профессиональной подготовки персонала, оказывающего услуги благополучателям.

*Требования к уровню административного профессионализма.* По имеющейся информации, собранной по каналам Минтруда РФ, Общероссийского народного фронта, а также Агентства социальной информации, занимающихся мониторингом ситуации с доступом НКО к оказанию социальных услуг населению за бюджетный счет, установленные требования к документальному оформлению входа в реестр поставщиков в большинстве регионов предполагают уровень административного профессионализма, которым НКО чаще всего не располагают.

Не менее сложным с административной точки зрения представляется многим НКО выполнение условий участия в конкурсах на получение государственных контрактов на социальное обслуживание граждан<sup>12</sup>. Учитывая зарубежный опыт, свидетельствующий о распространенном недостатке НКО – нехватке управленческих навыков, необходимых для совместной с государственными организациями работы, – не следует, вероятно, рассматривать проблемы вхождения в реестр лишь как проявление бюрократизма государственных органов, воздвижение административных барьеров для НКО–поставщиков услуг.

<sup>12</sup> Эксперты ОНФ: Господдержка социально ориентированных НКО на оказание услуг остается труднодоступной и неравномерной (<http://onf.ru/2016/12/09/eksperty-onf-gospodderzhka-socialno-orientirovannyh-nko-na-okazanie-uslug-ostaetsya/>); Минтруд России подсчитал количество НКО–поставщиков социальных услуг (<https://www.asi.org.ru/news/2015/07/24/mintrud-rossii-podschital-kolichestvo-nko-postavshhikov-sotsialnyh-uslug/>).

Нельзя не учитывать фактора новизны установленных административных процедур, внедряемых инновационных методов управления предоставлением социальных услуг за государственный счет для всех участников процесса, а также то обстоятельство, что контрактный механизм государственного финансирования во всех странах более сложен с точки зрения административных процедур, чем, например, грантовое финансирование (т.е. выделение бюджетных субсидий) проектов НКО. Вполне естественно, что контрактный механизм финансирования деятельности по оказанию социальных услуг за бюджетный счет требует и более высокого уровня управленческого профессионализма организаций-исполнителей.

И все же число НКО, сумевших войти в реестр, увеличивается. Есть регионы, где механизм работает достаточно эффективно<sup>13</sup>. Так, например, опыт Пермского края по оказанию социальных услуг негосударственными организациями официально рекомендован Минтрудом для изучения в других регионах<sup>14</sup>.

*Требования к уровню профессиональных навыков персонала, оказывающего услуги благополучателям.* В разных регионах выставляют разные требования к уровню профессиональной подготовки персонала НКО, непосредственно оказывающего услуги благополучателям. Нередко эти требования являются чрезмерно формальными, завышенными, не учитывающими институциональную специфику деятельности НКО, широко использующих в своей деятельности труд добровольцев, т.е. персонала, не входящего в постоянный штат организации. В зарубежной практике, как мы упоминали выше, требования к уровню профессиональных навыков и уровню отчетности не воздвигают запретительно высокие барьеры для входа НКО на рынок социальных услуг за бюджетный счет. Напротив, государство заинтересовано в максимальном использовании способности НКО вовлекать в социально полезную деятельность добровольцев, работающих на безвозмездной основе, вне штатного расписания организации.

Как правило, стремление выполнить социальную миссию организации, фокусировка на нуждах благополучателей и отсутствие мотива извлечения прибыли при ведении социально ориентированной деятельности оказываются за рубежом достаточно эффективными факторами, обеспечивающими надлежащий уровень профессионализма при оказании социальных услуг НКО. В нашей стране на федеральном уровне осознается необходимость решить проблему завышения требований к уровню профессионализма персонала, оказывающего социальные услуги, и предотвратить превращение квалификационных требований в бюрократический барьер на пути доступа НКО на рынок социальных услуг. В частности, рекомендация региональным органам исполнительной власти не устанавливать дополнительных требований к штатному расписанию поставщика социальных услуг вошла в пакет рекомендаций Минтруда<sup>15</sup>. Предполагается, что статья 195.3 Трудово-

<sup>13</sup> Сибирские НКО «на пороге» реестра (<https://www.asi.org.ru/article/2016/12/28/sibirskie-nko-na-poroge-reestra/>).

<sup>14</sup> Письмо Министерства труда и социальной защиты от 02.06.2016 N12-0/10/П-3392.

<sup>15</sup> Письмо Министерства труда и социальной защиты от 06.09.2016 N12-4/10/П-5566

го кодекса Российской Федерации, обязывающая работодателя обеспечить профессиональные стандарты в части требований к квалификации, необходимой работнику для выполнения определенной трудовой функции, а также предусмотренные по 442-ФЗ государственный и общественный контроль за деятельностью поставщиков социальных услуг и осуществление независимой оценки качества оказания социальных услуг могут обеспечить государственные гарантии оказания социальной услуги людьми с надлежащим уровнем квалификации. Тем не менее в «Правилах принятия решения о признании социально ориентированной некоммерческой организации исполнителем общественно полезных услуг»<sup>16</sup> отсутствие у персонала НКО, непосредственно задействованного в оказании услуги, профессионального образования и опыта работы в соответствующей сфере причислено к основаниям для отказа в выдаче положительного заключения и включения НКО в реестр поставщиков.

## Заключение

Сравнительное исследование зарубежного опыта и российской практики, сфокусированное на институционально обусловленных недостатках НКО в роли поставщиков социальных услуг, представленное выше, свидетельствует о том, что развитие смешанных систем производства общественных благ происходит под влиянием разнонаправленных факторов, способных как ускорить, так и замедлить процесс вовлечения НКО в оказание услуг в социальной сфере.

В интересах полноты рассмотрения вопроса упомянем кратко еще две известные из зарубежной практики межсекторного партнерства разновидности недостатков, институционально присущих НКО, которые создают трудности для государственных органов, ответственных за масштабирование деятельности некоммерческих поставщиков при оказании социальных услуг за государственный счет. На наш взгляд, эти недостатки обусловлены спецификой исторического и культурного пути становления некоммерческого сектора в странах Запада и едва ли присущи российским реалиям.

Во-первых, зарубежные эксперты отмечают склонность НКО, особенно небольших, фокусироваться на работе на определенной территории, например в одном муниципальном образовании, обслуживать сравнительно узкий контингент нуждающихся в поддержке «клиентов». Для государственных органов, заинтересованных в сотрудничестве с НКО при оказании социальных услуг, данная институциональная особенность создает проблемы при решении задач равномерного регионального обеспечения гарантированными государством социальными услугами в партнерстве с НКО.

<sup>16</sup> «Правила принятия решения о признании социально ориентированной некоммерческой организации исполнителем общественно полезных услуг». Утверждены Постановлением Правительства РФ от 26 января 2017 г., N 89, п. 7 б).



Во-вторых, масштабированию деятельности НКО по оказанию социальных услуг за государственный счет препятствует «филантропический патернализм». В зарубежной практике под «филантропическим патернализмом» понимается эмпирически наблюдаемая склонность ряда НКО (например, аффилированных с той или иной религиозной конфессией) рассматривать оказываемую социальную поддержку как особую привилегию, предоставляемую нуждающемуся в ней человеку. При оказании финансируемых государством социальных услуг такой подход является неприемлемым. Государство законодательно устанавливает право на равный доступ к услуге, оказываемой при его поддержке, что означает невозможность доступа к государственному финансированию для организаций, придерживающихся «филантропического патернализма» (Salamon, 1987; 1995; Toepler, 2010; Salamon & Toepler, 2015).

В России при рассмотрении перспектив расширения участия некоммерческих поставщиков социальных услуг, с точки зрения их сравнительных преимуществ и недостатков, сегодня приходится обращать внимание и на макроконтекст происходящих изменений.

За рубежом среда для реализации субъектной роли НКО как поставщиков социальных услуг формировалась в течение гораздо более длительного периода времени, освоение различных механизмов межсекторного сотрудничества, в том числе и технологий контрактного финансирования социальных услуг, шло постепенно, путем накопления опыта взаимодействия как «сверху», так и «снизу». У нас же новые институты создаются «сверху» в ускоренном режиме, хотя и при наличии у российских НКО некоторого опыта решения социальных проблем. Кроме того, в нашей стране процесс поиска оптимальных решений сопровождается дополнительными трудностями: со стороны государственных органов на местах возникают опасения в профессиональной готовности некоммерческого сектора заполнить на должном уровне предписанную «сверху» нишу на рынке социальных услуг, со стороны некоммерческого сообщества – опасения в том, что государство намерено «избавиться от социалки в самом широком смысле этого емкого понятия» или же проводя «разгосударствление» социальной сферы простой перерегистрацией бюджетных организаций в НКО (см., например, Коммерсант: 06.02.2017). Как представляется, рациональное преодоление трудностей освоения новых институтов в социальной сфере могло бы лежать в плоскости большего учета специфики и накопленных возможностей регионов, в дополнительной интенсификации работы площадок диалога между органами власти и некоммерческим сектором.

Нормативная база для экономического обоснования и установки тарифов на социальные услуги может учитывать специфику финансово-экономического обеспечения деятельности негосударственных поставщиков услуг, обеспечивать для НКО покрытие реальных издержек на оказание услуг по заказу государства. Также необходимо устранять барьеры на пути входа НКО на рынок социального обслуживания, обусловленные временными лагами при расчетах за оказанные услуги.

На федеральном уровне вполне справедливо расценивается как еще один барьер, требующий устранения, установление в регионах излишних формальных требований к уровню квалификации персонала НКО, задействованного непосредственно в оказании услуги конечному благополучателю. Это очевидное препятствие на пути реализации потенциала НКО по вовлечению волонтеров в социальное обслуживание населения.

В то же время проблему преодоления «филантропического дилетантизма» в части управленческих навыков, необходимых для успешной работы с государственным финансированием, российскому некоммерческому сектору решать придется, прилагая усилия к повышению квалификации соответствующего персонала НКО. Зарубежная практика убедительно подтверждает, что в вопросе о надлежащем уровне профессионализма административной работы с бюджетными средствами государственные органы не могут идти на уступки, а соответствующие требования обязательно едины для поставщиков услуг независимо от организационно-правовой формы. Требуются существенные собственные усилия некоммерческого сектора по повышению уровня управленческого профессионализма, которые государство, впрочем, может поддержать, выделяя средства на программы повышения квалификации и на развитие в секторе ресурсных центров, оказывающих НКО информационную, консультационную и образовательную поддержку в решении управленческих вопросов.

Вместе с тем меры по содействию поэтапному расширению доступа НКО к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, не должны фокусироваться исключительно на устранении барьеров для НКО, возникающих в рамках использования одного лишь контрактного механизма финансирования. Проведенное исследование зарубежного опыта свидетельствует о необходимости задействования и других известных механизмов государственного финансирования деятельности НКО с тем, чтобы в полной мере воспользоваться инновационным потенциалом некоммерческого сектора в социальной сфере. Прямое субсидирование поставщиков услуг (бюджетные гранты и/или субсидии, прямые контракты, операционные субсидии) максимально соответствует институциональной специфике некоммерческих поставщиков, обеспечивают благоприятные условия расширения их присутствия на рынке социальных услуг. Именно эти механизмы государственного финансирования позволяют использовать инновационный потенциал небольших некоммерческих организаций, способных наиболее эффективно решать задачи повышения доступности и вариативности социальных услуг. Достижение успеха в повышении эффективности социальной сферы на основе межсекторного партнерства требует от государства не упускать из виду обеспечение сбалансированности, вариативности состава инструментов партнерского взаимодействия с некоммерческим сектором при решении социальных проблем, тем более с учетом их значительного и регионального многообразия в России.

Завершая наш сравнительный анализ, отметим, что эмпирически наблюдаемое распространение межсекторного партнерства государства и некоммерческого сектора в социальной сфере, рост вовлеченности некоммер-

ческих организаций в оказание социальных услуг за счет государства как за рубежом, так и в России, позволяют предположить, что в целом сравнительные преимущества НКО–поставщиков социальных услуг перевешивают свойственные этим организациям недостатки, а вовлечение НКО в оказание социальных услуг является «естественным полезным путем повышения эффективности государства», в том числе потому, что транзакционные издержки увеличения объема производства общественных благ путем развития сети государственных учреждений для самого государства оказываются выше, чем расходы на меры по мобилизации инициативы некоммерческого сектора (Salamon&Toepler, 2015, pp. 2155, 2162–2163).

## ЛИТЕРАТУРА

1. Коммерсант (06.02.2017). Лакомое бремя. «Огонек» разобрался, кто в будущем будет оказывать соцуслуги гражданам. – URL: <http://kommersant.ru/doc/3205839> (дата обращения: 27.04.2017).
2. Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б. Преимущества НКО как поставщиков социальных услуг: апробация в российских условиях // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 4. – С. 7–26.
3. Archambault E. France: A Late-Comer to Government-Nonprofit Partnership. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. December 2015. Vol. 26. N. 6. P. 2283–2310.
4. Ascoli U., Ranci C. *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. New York: Springer. 2002.
5. Brandsen T., Oude Vrielink M., Schillemans T., Van Hout E. Nonprofit Organisations, Democratisation and New Forms of Accountability: A Preliminary Evaluation. In A. Ball & S.P. Osborne (Eds.), *Social Accounting and Public Management* London: Routledge. 2011. P. 90–102.
6. Brandsen T., Pape U. Barriers and Opportunities of Third Sector Development in the Netherlands, National Report–The Netherlands. TSI Working Paper Series. 2015.
7. Kramer R.M. *Voluntary Agencies in the Welfare State*. Berkeley, CA: University of California Press. 1981.
8. Milward H., Provan K. Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2000. N. 10. P. 80–359.
9. Salamon L.M. Of Market Failure, Voluntary Failure and Third Party Government: The Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. *Journal of Voluntary Action Research*. 1987. N. 16. P. 29–49.

10. Salamon L.M. *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1995.
11. Salamon L.M., Toepler S. Government–Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. December 2015. Vol. 26. N. 6. P. 2155–2177.
12. Smith S. *Managing the Challenges of Government Contracts*. In David Renz and Associates, *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*. San Francisco: Jossey-Bass, 2010. P. 553–579.
13. Smith S.R., Lipsky M. *Nonprofits for Hire*. Cambridge: Harvard University Press. 1993.
14. Smith S.R. *Managing the Challenges of Government Contracts*, in Robert Herman (ed.), *Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2004. P. 371–90.
15. Smith S.R. *Government Financing of Nonprofit Activity*, in Elizabeth T. Boris and C. Eugene Steuerle (eds), *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*, Washington, DC: Urban Institute Press, 2006. P. 56–219.
16. USAID. *Best Practices Guide for Indirect Costing*. USAID, Bureau for Management (M) Office of Acquisitions and Assistance Template Series. 2012. P. 1–9.

## NPOS AS SOCIAL SERVICES PROVIDERS: ORGANIZATIONAL WEAKNESSES VERIFICATION

---

### **Mersianova Irina V.**

PhD in Sociology, Director of the Center for Studies of Civil Society and the Nonprofit Sector, HSE; Head of the Department for NGO Economy and Management, the Social Science Faculty, HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics, 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.

E-mail: imesianova@hse.ru

### **Benevolenski Vladimir B.**

PhD in Economics, Lead Research Associate, the Center for Studies of Civil Society and the Nonprofit Sector, HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics, 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.

E-mail: vbenevolenski@hse.ru

### **Abstract**

Reorganizing the social services market to allow for its access non-state providers is a major innovation in Russia. Welfare mix concepts give a theoretical justification to this innovation. The key element of justification is the demonstration of advantages

NPOs have as services providers compared to state-owned or private organizations fulfilling similar functions. However, a more careful assessment of the outlook of Russian NPOs on the emerging social services market requires an analysis of their comparative disadvantages as well. This paper aims at investigating organizational weaknesses of Russian nonprofit providers of social services funded by the state drawing on foreign and Russian experience of practices in cross-sectoral cooperation. The paper first addresses some key comparative disadvantages rooted in the economic and financial foundations of NPOs. The authors then investigate weaknesses related to the level of professionalism in social services delivery by NPOs to suggest some recommendations on measures the government and the nonprofit sector respectively could contemplate to compensate for NPOs' comparative disadvantages, so that the potential capacity of NPOs to generate innovative solutions is best utilized in the interests of a more efficient social policy. For the verification of theory and for international comparisons of practices of cross-sectoral cooperation Russian sociological data gathered in the course of a long-term NRU HSE project on Monitoring Russian Civil Society are used.

**Keywords:** cross-sectoral partnership; NGO; nonprofit organizations; nonprofit sector; Russia; social policy; SONPO; socially oriented NPO.

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

## REFERENCES

1. Archambault, E. (2015). France: A Late-Comer to Government-Nonprofit Partnership. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, December 2015, vol. 26, no 6, pp. 2283–2310.
2. Ascoli, U. & Ranci, C. (2002). *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. New York: Springer.
3. Brandsen, T., Oude Vrielink, M., Schillemans, T., & Van Hout, E. (2011). Nonprofit organisations, democratisation and new forms of accountability: A preliminary evaluation. In: A. Ball and S.P. Osborne (eds.) *Social Accounting and Public Management*. London: Routledge, pp. 90–102.
4. Brandsen, T., & Pape, U. (2015). Barriers and Opportunities of Third Sector Development in the Netherlands, National Report -The Netherlands. *TSI working paper series*.
5. Kommersant (06.02.2017). Lakomoe bremiya. «Ogonek» razobral'sya, kto v budushchem budet okazyvat' sotsuslugi grazhdanam [Sweet Burden. "Ogonek" Magazine Looked Into Who Will in Future Serve the Citizens]. Available: <http://kommersant.ru/doc/3205839> (Accessed: 27 April, 2017).
6. Kramer, R.M. (1981). *Voluntary Agencies in the Welfare State*. Berkeley, CA: University of California Press.
7. Mersianova, I.V. & Benevolenski, V.B. (2016). Preimushchestva NKO kak postavshchikov sotsial'nykh uslug: aprobatsiya v rossiyskikh usloviyakh [The Comparative Advantages of NPOs as Social Welfare Services Providers: an Examination in the Russian Context]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 7–26 (in Russian).

8. Milward, H. & Provan, K. (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, no 10, pp. 359–80.
9. Salamon, L.M. (1987). Of Market Failure, Voluntary Failure and Third Party Government: The Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. *Journal of Voluntary Action Research*, no 16, pp. 29–49.
10. Salamon, L.M. (1995). *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
11. Salamon, L.M. & Toepler S. (2015). Government–Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 26, no 6, pp. 2155–2177.
12. Smith, S.R. & Lipsky, M. (1993). *Nonprofits for Hire*. Cambridge: Harvard University Press.
13. Smith, S. R. (2004). Managing the Challenges of Government Contracts. In: R. Herman (ed.). *Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, pp. 371–90.
14. Smith, S. R. (2006). Government financing of nonprofit activity. In: E.T. Boris and C. E. Steuerle (eds.). *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*. Washington, DC: Urban Institute Press, pp. 219–56.
15. Smith, S. (2010). Managing the Challenges of Government Contracts. In: D. Renz and R.D. Herman (eds). *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*. San Francisco: Jossey-Bass, pp. 553–579.
16. USAID (2012). *Best Practices Guide for Indirect Costing*. USAID, Bureau for Management (M) Office of Acquisitions and Assistance Template Series, pp. 1–9.