

## 5. Взаимодействие НКО с государством на рынке социальных услуг: ожидания и опасения

Мойсов В. В.

Исследование «Перспективы НКО в качестве поставщиков общественной пользы» проведено летом 2013 года Исследовательской группой ЦИРКОН по заказу АНО «Агентство социальной информации». В ходе исследования были опрошены 310 руководителей НКО по формализованной анкете, а еще 100 респондентов приняли участие в полуформализованном опросе (по 50 представителей от НКО и представителей региональных администраций).

Исследование было направлено на проверку системы гипотез о возможностях и последствиях гипотетической

активизации НКО на рынке социальных услуг. Базовая гипотеза такова: большая часть НКО не готова к «освоению» рынка социальных услуг, не готова к конкуренции за него, не рассматривает развитие услуг как стратегию, которая обеспечивает их устойчивость.

В настоящей статье рассматривается один из частных аспектов исследования — восприятие представителями третьего сектора перспектив сотрудничества с государственными структурами при более активном освоении социальных услуг третьим сектором.

### Государство как контрагент

Ключевым объектом взаимодействия в процессе разгосударствления сферы социальных услуг для НКО является, очевидно, государство: государство передает функции, некоммерческий сектор их принимает. У каждой из сторон этого процесса уже сейчас есть некоторые представления о том, как все должно происходить. Соответственно, в задачи исследования входило изучить ожидания и опасения представителей некоммерческого сектора относительно законодательного и административного обеспечения процесса разгосударствления социальной сферы.

Гипотеза о низкой готовности самих НКО к более активному освоению рынка социальных услуг на аудитории опроса не подтвердилась — лишь 13% респондентов посчитали, что главным барьером освоения рынка является нежелание самих НКО или их неготовность к этому (рис. 1). Главным же препятствием к освоению рынка представители НКО назвали государство — почти две трети опрошенных заявили, что государство в силу тех или иных причин не может и/или не хочет делегировать НКО полномочия по оказанию социальных услуг.

**Рис. 1. В системе оказания социальных услуг есть три ключевых элемента — заказчик (государство), поставщик (НКО или другие операторы услуг) и потребитель (население). Как вы считаете, с каким из этих элементов сейчас в наибольшей степени связаны препятствия, барьеры к масштабному выходу НКО на рынок социальных услуг?**



Среди закрытого перечня возможных стимулов к выходу организации на рынок социальных услуг наибольшей популярностью пользуется обеспечение властью «правил игры» — адекватное законодательное и административное обеспечение процесса разгосударствления социальной сферы (рис. 2). В первой пятерке важнейших условий находятся еще два требования к государству по обеспечению доступа на рынок в целом и к механизмам

заказов на социальные услуги: «Реальная готовность органов госвласти и местного самоуправления допустить НКО на рынок социальных услуг» и «Равный доступ НКО к государственному и муниципальному заказу, честные конкурсы». Таким образом, главным условием активизации в сфере социальных услуг для некоммерческих организаций сами НКО считают режим благоприятствования со стороны государства.

**Рис. 2. На ваш взгляд, от чего в наибольшей степени зависят перспективы успешного выхода вашей организации на рынок социальных услуг и/или укрепления своих позиций на нем? Что в наибольшей степени может этому способствовать?**



Вместе с тем представители третьего сектора вполне отдадут себе отчет, что для этого потребуются и серьезные усилия с их стороны — в первой пятерке условий выхода на рынок социальных услуг называются «Качество услуг, которые может оказывать организация» и «Активность организации по продвижению себя в качестве поставщи-

ка социальных услуг». Таким образом, в комплексе маркетинга, необходимом для освоения нового рынка, НКО выделяют три главные составляющие:

- Государство (обеспечение среды).
- Продукт (качество услуг).
- Продвижение.

**Ожидания НКО от государства**

Главное ожидание представителей НКО от процесса разгосударствления заключается в том, что государство в результате наконец-то станет полноценным заказчиком социальных услуг с соответствующим институциональным оформлением этого статуса:

*Еще ожидания наши состоят в том, чтобы заказы государства расширились. Государство дает заказ, некоммерческие организации в состоянии на это реагировать, это большие конкурсы на получение федеральных бюджетных денег, областных денег, поэтому некоммерческие организации активно стоят в очереди (Екатеринбург, НКО)<sup>1</sup>.*

*Я жду, все-таки жду, что наше государство быстрее начнет передавать часть своих полномочий общественным организациям. И надеюсь, эти общественные организации будут делать все для реализации этих программ и решения проблем (Калининград, НКО).*

*Ожидание, что государство, наконец, будет у нас заказчиком социальных услуг, и мы сможем с полным правом и ответственностью взять себе какие-то услуги. Потому что мы реально сможем сделать лучше, чем государство (Воронеж, НКО).*

Определенные ожидания связаны и с конкретным действием со стороны государственных структур — информационная поддержка, техническая поддержка, упрощение процедур отчетности.

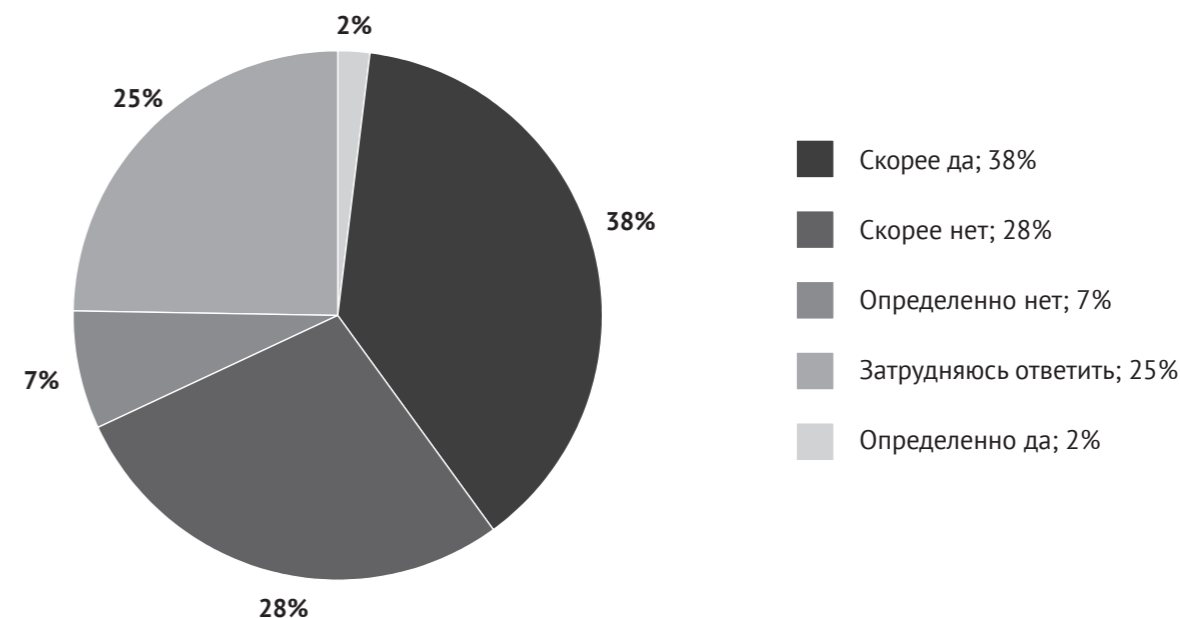
Таким образом, основной посыл, формулируемый участниками некоммерческого сообщества по отношению к своему основному контрагенту в процессе разгосударствления, заключается в желании ускорить оформление этой реформы.

**Опасения НКО от взаимодействия с государством**

Вопрос об ожиданиях относительно адекватного сопровождения государством процесса разгосударствления сферы социальных услуг разделил респондентов на три крупные группы — 25% затруднились с ответом, а остальные респонденты разделились примерно поровну между

утвердительными и отрицательными вариантами (рис. 3). То есть, единого настроения относительно перспектив режима благоприятствования со стороны госструктур у третьего сектора нет.

**Рис. 3. Как вы полагаете, будет ли обеспечено государством адекватное законодательное и административное сопровождение процесса разгосударствления сферы социальных услуг?**

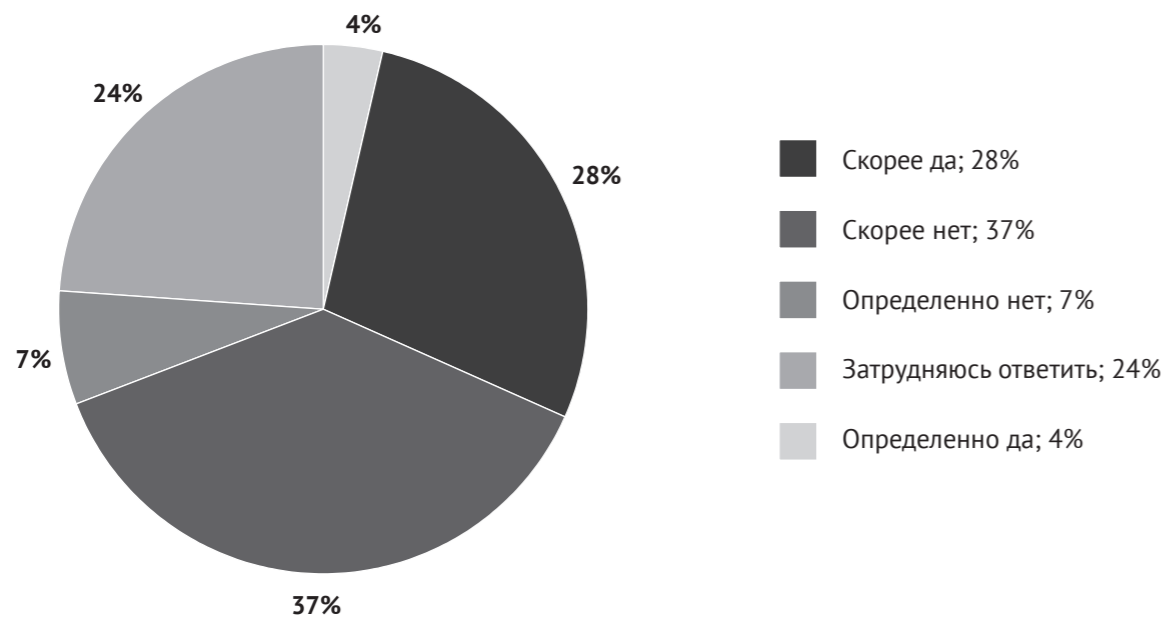


Похожее распределение ответов зафиксировано в отношении вопроса об адекватном финансировании переданных социальных услуг (рис. 4), но оно все-таки заметно смещено в сторону отрицательных вариантов ответа —

«Определенно нет» и «Скорее нет». То есть, представители третьего сектора скорее не верят в адекватное финансирование оказания социальных услуг со стороны заказчика-государства.

<sup>1</sup>Здесь и далее курсивом оформлена прямая речь респондентов.

Рис. 4. Как вы полагаете, будет ли обеспечено государством адекватное (конкурентоспособное) финансирование оказания переданных от него социальных услуг?



В ходе полуформализованных интервью были получены некоторые дополнительные сведения о существующих опасениях в среде НКО:

- Желание госструктур не пустить НКО в какие-то сегменты социальных услуг: Недостоверность предоставляемой информации, нежелание сотрудничать с НКО и желание отодвинуть нас, исключить от какого-то рынка социальных услуг. Это сейчас наблюдается очень четко (Воронеж, НКО).
- Полный отказ государства от социальной ответственности: Не хотелось бы, чтобы государство совсем скидывало проблемы свои. И не перекладывало их на плечи общественных организаций, волонтеров и т.д. Государственная ответственность за обездоленных и нуждающихся должна быть (Воронеж, НКО).
- Возможная поспешность реализации: Единственное опасение, что это будет непродуманно. Это должно вводиться очень-очень постепенно, по чуть-чуть, с апробацией в каких-то регионах. Даже лучше в отдельных населенных пунктах. И только после того, как будет собран положительный опыт, будут приняты все поправки, потому что это социальная сфера, и это чревато последствиями. Здесь шаг влево, шаг вправо – любая ошибка чревата социальным взрывом (Воронеж, НКО).

#### Готовность к сотрудничеству

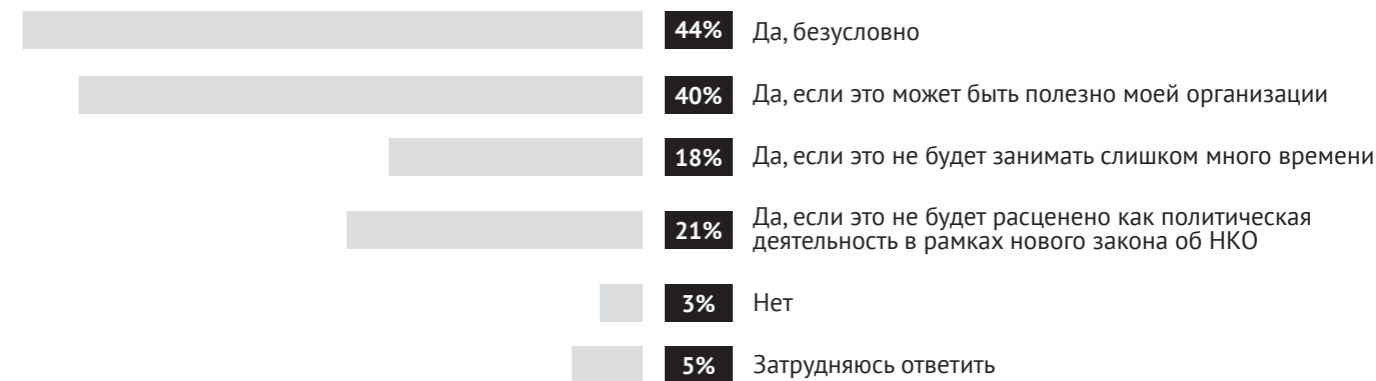
Одним из признаков, подтверждающих реальные намерения НКО активно участвовать в освоении рынка социальных услуг, может служить декларируемая готовность тратить собственные ресурсы на институциональное обеспечение этого процесса – например, участвовать в совместной межсекторной деятельности по выработке механизмов партнерства между государственными и общественными структурами.

- Риск применения коммерческих ставок налогообложения к некоммерческим организациям: Кто будет выводить организации из-под налогообложения? Я говорю не о 13%, а чуть ли не о 47% налога. Я знаю, что что-то обсуждается постоянно. Думают о том, как снизить бремя налогообложения, но почему-то воз и ныне там (Москва, НКО).
- Предъявление избыточных требований к документальному оформлению статуса и деятельности НКО: Нас периодически ставят в ситуацию, когда мы должны менять свои уставы. Мы, например, из некоммерческой организации стали общественной организацией. Потом срочно надо было стать некоммерческой организацией. Потом некоммерческую организацию превратили в благотворительный фонд. Мы все время находимся в состоянии боевой готовности и соблюдения законодательства, потому что оно к нам не толерантно. То есть, нас все время пытаются уличить (Москва, НКО).

Подытоживая, можно отметить, что со стороны некоммерческих организаций в настоящее время наблюдается скорее настороженность по отношению к государству в роли источника передачи социальных функций и координатора этого процесса.

Почти половина опрошенных безоговорочно согласны участвовать в такой деятельности (рис. 5). Почти столько же респондентов указали, что условием участия в такой работе для них является ее прикладная значимость для их собственных организаций. То есть, мотивировать довольно серьезную часть представителей НКО к участию в слушаниях и обсуждениях можно только через предъявление им конкретных выгод для организации.

Рис. 5. В новой системе оказания социальных услуг, вероятно, потребуются участие разных сторон в совместной деятельности по выработке механизмов партнерства между государством и обществом, между заказчиком и поставщиком социальных услуг. Готовы ли вы лично присоединиться к этой деятельности, чтобы совместно с другими участниками предлагать и обсуждать такие механизмы?



Возможность интерпретации совместной с администрациями деятельности по выработке механизмов партнерства как политической настораживает примерно каж-

дого пятого респондента. То есть, существенной угрозы поправки об иностранных агентах в данном случае не представляют.

#### Выводы

Данные этой части исследования позволяют сделать следующие выводы:

- Главным субъектом любых изменений в сфере оказания социальных услуг представители НКО полагают государство. В восприятии респондентов оно выступает и в роли основного препятствия для НКО на пути к освоению рынка социальных услуг, и в роли источника поддержки для НКО на этом же пути, и в роли администратора, устанавливающего правила выхода НКО на рынок социальных услуг.
- Ожидания от государства сочетаются с опасениями – так, больше трети опрошенных не верят, что государство обеспечит упомянутые выше правила, и почти половина респондентов не ожидает адекватного финансирования.

- Тем не менее, участники опроса демонстрируют как минимум декларативную готовность взаимодействовать с государством и инвестировать собственное время и силы в совместную деятельность по выработке механизмов партнерства.

В целом по результатам исследования можно говорить о том, что передача части государственных функций по оказанию социальных услуг воспринимается как правильная и своевременная мера обеими сторонами процесса – представители администраций готовы делегировать эту часть своих функций, представители активной части третьего сектора готовы брать на себя эту ответственность. И потенциал сотрудничества можно оценить как довольно высокий.