

УДК 316.334.2

ББК 60.561.7

DOI 10.22394/1682-2358-2017-3-40-45

Yu.I. Tarsky, Doctor of Sciences (Sociology), Head of the Sociology and Social Policy Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

A.B. Gendasheva, master's student of the Sociology and Social Policy Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

IMPROVING THE RUSSIAN SYSTEM OF RENDERING SOCIAL SERVICES TO THE POPULATION ON THE BASIS OF THE EXPERIENCE OF KAZAKHSTAN

Issues of organizing quality control and assessment of non-governmental organization services in Kazakhstan are considered. The condition of the Russian social services sphere is analyzed. The authors propose a number of measures to improve the Russian system of rendering social services to the population.

Key words and word-combinations: control, social services quality, social services commissioning, non-profit organizations.

Ю.И. Тарский, доктор социологических наук, заведующий кафедрой социологии и социальной политики Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: london1946@bk.ru)

А.Б. Гендашева, магистрант кафедры социологии и социальной политики Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: gendasheva@mail.ru)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ОКАЗАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ НА ОСНОВЕ ОПЫТА КАЗАХСТАНА

Аннотация. Рассматриваются проблемы, касающиеся организации контроля и оценки качества оказания услуг неправительственными организациями Казахстана. Анализируется состояние сферы социальных услуг населению России. Авторами предлагается ряд мер по совершенствованию российской системы оказания социальных услуг населению.

Ключевые слова и словосочетания: контроль, качество социальных услуг, государственный заказ, некоммерческие организации.

Для большинства стран мира привлечение НКО к оказанию населению социальных услуг в рамках государственного (муниципального) заказа — широко рас-

пространенная и давно доказавшая свою эффективность практика. Так, по данным Центра исследований гражданского общества Университета им. Дж. Хопкинса, доля бюджетного финансирования социальных услуг НКО по странам мира в среднем составляет 42%. В Западной Европе она составляет 54%, в экономически развитых странах Азии — 34%, в странах Латинской Америки — 19% [1].

В настоящее время в России обсуждается проект федерального закона, согласно которому многим некоммерческим организациям (НКО) должна быть предоставлена возможность более активно участвовать в оказании услуг населению в социальной сфере в рамках государственного (муниципального) заказа. В 2016 г. Правительство РФ разработало перечень услуг социально ориентированных НКО [2]. В течение трех лет с момента принятия этого закона доля средств, выделяемых из бюджетов разного уровня на эти цели, должна возрасти с 20 до 60% [3]. Известно, что повышенная (по сравнению с другими исполнителями социальных государственных услуг) конкурентоспособность организаций «третьего сектора» обусловлена определенными мерами:

- целенаправленным созданием в НКО условий для самореализации организационного и предпринимательского потенциала социально и экономически активной части населения, не нашедшего себе места в малом бизнесе;
- сокращением управленческих издержек НКО с помощью технологий «networking organization»;
- стимулированием НКО альтруизма волонтеров и привлечением ими средств частных благотворителей [4].

На Западе организации «третьего сектора» при оказании услуг населению в социальной сфере традиционно считаются более эффективными, чем любые бизнес структуры. Вероятно, поэтому исследованию специфики менеджмента качества услуг в НКО там уделяется довольно слабое внимание [5], а к началу 1990-х годов «третий сектор» стал вообще «потерянным континентом» в социальном пространстве современного западного общества, не видимым для политиков, бизнесменов, СМИ и даже для большинства людей, находящихся внутри сектора [6]. Эти слова Л.М. Саламона сохраняют свою актуальность и в наши дни, поэтому говорить о контроле качества услуг НКО со стороны государственных органов в большинстве стран Запада не приходится [7].

В России, напротив, система контроля и оценки качества работы государственных органов и учреждений социального обслуживания имеет четкое научное обоснование [8]; мониторинг качества и доступности услуг не вызывает затруднений и становится своего рода обыденной работой [9]. С другой стороны, как показывает мировой опыт, применение к организациям «третьего сектора» подходов и методов контроля качества социальных услуг, используемых в государственных структурах, по целому ряду причин практически невозможно. По свидетельству отечественных исследователей, разработка управленческих аспектов, касающихся оценки качества социальных услуг российских НКО, находится пока на начальной стадии [10]. Подтверждением этому стал формальный перечень критериев оценки качества работы социально ориентированных НКО, представленный в постановлении Правительства РФ «Об утверждении перечня

общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания». Именно поэтому становится актуальным вопрос об организации контроля качества услуг, осуществляемых социально ориентированными НКО, финансируемых в рамках государственного (муниципального) заказа. Для ответа на этот вопрос российским специалистам может быть весьма полезен опыт Казахстана, где активное привлечение организаций «третьего сектора» к исполнению государственного социального заказа началось еще в 2005 г., причем объемы их финансирования за последние годы увеличились на порядок [11].

Для обозначения организаций «третьего сектора» в Казахстане официально используется термин «неправительственные организации» (НПО). Необходимо отметить, что качество социальных услуг казахстанских НПО в рамках государственного социального заказа все еще остается на достаточно низком уровне, тем не менее для России представляют интерес те изменения, которые произошли в казахстанском «третьем секторе» в условиях десятилетнего устойчивого роста объемов их финансирования в рамках государственного (муниципального) социального заказа.

Как отмечают западные эксперты, постепенно все большему числу казахстанских НПО стали присущи уход от ценности «целевая группа» к ценности «государственный социальный заказ»; иждивенческая позиция по отношению к государственным органам, своим партнерам и целевым группам; неконструктивная агрессивная риторика по отношению к различным инициативам как государственных органов, так и других НКО, озвучивание критики ради самой критики, без внесения реальных практических рекомендаций. Казахские исследователи отмечают, что с каждым годом все более заметным становилось различие между качеством социальных услуг, оказываемых НПО в рамках государственного (муниципального) заказа, и непосредственно государственными органами и учреждениями [12].

К 2014 г. казахстанские НПО довольно четко разделились на весьма специфические группы, сильно отличающиеся друг от друга по менталитету их руководителей и способу действий: а) «спящие» — фактически не осуществляющие никакой деятельности, существующие только «на бумаге»; б) «опытные», существующие несколько лет и постоянно осуществляющие профильную деятельность; в) «неопытные», которые, как правило, создаются одним человеком для выполнения одного единственного государственного социального заказа и переходят в категорию «спящих» после окончания его финансирования. Эти термины впервые были использованы специалистами Агентства США по международному развитию в отчете «Индекс устойчивости казахстанских НПО» (2014), в котором были выявлены существенные различия между примерно 2 тыс. «опытных» и более чем 50 тыс. «неопытных» и «спящих» казахстанских НПО [13]. На наш взгляд, точнее было бы определить их как «профессиональные» и «одноразовые».

Известно, что в Казахстане количество «опытных» (профессиональных) НПО, специализирующихся на предоставлении социальных услуг, слишком мало для поддержания здоровой конкурентной среды. Перенос в НПО подходов к организации работы и оценке результатов из государственного сектора стал причиной того, что многие опытные (профессиональные) НПО осоз-

нанно отказываются от участия в конкурсах и постепенно сворачивают свою деятельность, их специалисты уходят в бизнес и международные организации, где их опыт весьма востребован.

Доминирующий в Казахстане в настоящее время формат НПО — «неопытные» (одноразовые). Часто для их руководителей деятельность НПО это просто бизнес, который функционирует по особым правилам. Однако, по мнению авторов исследования «Индекс устойчивости казахстанских НПО», «неопытные» (одноразовые) НПО имеют слабый организационный потенциал, хотя в целом соответствуют требованиям законодательства (например, нередко один человек является и директором, и единственным сотрудником в организации). Причина такого положения заключается в том, что никто, в том числе государственные органы, не имеют полной информации о количестве и состоянии НПО. Дело в том, что состав НПО постоянно и весьма интенсивно обновляется. Одни организации прекращают свое существование (чаще фактически, чем юридически), другие не подают заявки на регистрацию, а информация о зарегистрированных НПО в государственных органах статистики быстро устареваает. Эксперты отмечают наличие довольно большого количества НПО, не имеющих постоянного штата сотрудников, представленных одним «активистом», который может зарегистрировать сразу несколько организаций: значительная часть НПО — «спящие», они существуют только на бумаге и не ведут никакой деятельности.

В отличие от казахстанских государственных органов и учреждений стандартов качества социальных услуг для НПО пока нет (ассортимент социальных услуг организаций «третьего сектора» столь велик, что такие стандарты просто не разрабатываются. Контроль же качества социальных услуг НПО, финансируемых в рамках государственного (муниципального) заказа, осуществляют в Казахстане те государственные органы, которые являются заказчиками. В большинстве случаев делают они это по «упрощенной схеме», когда критериев оценки всего два: освоение средств и наличие отчета. В этих условиях дальнейшее увеличение объемов финансирования государственного заказа отнюдь не стимулирует качество социальных услуг НПО.

По данным опросов руководителей казахстанских НПО, в последние годы сложилась такая ситуация, когда основным источником финансирования является государственный социальный заказ; при этом наиболее прозрачными и объективными респонденты считают процедуры предоставления средств в международные организации, наименее прозрачные и необъективные процедуры предоставления средств со стороны государства. Кроме того, в некоторых регионах организован мониторинг эффективности проектов НПО в рамках государственного социального заказа, но критерии оценки и процедура были разработаны самими НПО. В этих условиях услуги большинства НПО сводятся к проведению одноразовых акций. По мнению большинства респондентов, не все НПО работают с надлежащим качеством; в большинстве случаев услуги НПО неконкретны, сложно измеримы, иногда и нецелесообразны, соответственно, их качество оценить невозможно.

Для решения этого комплекса проблем в декабре 2015 г. в Казахстане был принят закон, определивший пути повышения качества социальных ус-

дуг НКО и совершенствования механизмов их государственного контроля и финансирования [14]. В настоящее время в Казахстане осуществляется запуск электронного реестра данных НПО — автоматизированная программа пока работает в тестовом режиме. Планируется, что сведения в этот реестр будут предоставляться самими НПО на добровольной основе. Запуск реестра обеспечит прозрачность деятельности НПО на всех ее этапах. Каждый раз при участии в конкурсах в рамках государственного социального заказа НПО приходится заново собирать необходимые учредительные документы. Реестр позволит существенно сократить документооборот между НПО и государственными структурами, так как в нем будут представлены учредительные и иные документы, характеризующие ее деятельность. Реестр также даст возможность ускоренно осуществлять проверку соответствия НПО предъявляемым квалификационным требованиям для участия в конкурсах на получение государственного социального заказа, грантов и других форм финансирования. Наконец, с введением в действие реестра появится возможность оперативного выявления «неопытных» (одноразовых) НПО, целью которых является только извлечение коммерческой выгоды [15].

К сожалению, для Казахстана «опытные» (профессиональные) НПО — уходящий в прошлое, сдающий свои позиции формат организаций «третьего сектора». Стаж работы в НПО руководителей из этой группы, как правило, составляет от 10 до 15 лет. Они по старинке дорожат репутацией своего НПО как своей личной, название НПО они воспринимают как личный бренд. Для них общее низкое качество услуг казахстанских НПО — «больной вопрос», проблема, к решению которой они хотели бы подключиться, но не имеют возможности, не знают как это сделать. Поэтому именно из их среды потенциально возможно сформировать саморегулируемую организацию (ассоциацию) для независимой оценки качества социальных услуг «неопытных» (одноразовых) НПО. Именно «неопытные» (одноразовые) НПО (которые сами собой не исчезнут с введением в действие электронного реестра НПО) — главный потенциальный объект общественного контроля, без организации которого качество социальных услуг в рамках государственного социального заказа будет оставаться на низком уровне. Разумеется, для этого необходима соответствующая нормативно-правовая база (одно из главных препятствий реализации этой идеи в Казахстане — отсутствие закона об общественном контроле) и государственное финансирование.

Рассмотренные проблемы развития организаций «третьего сектора» Казахстана в условиях устойчивого роста объемов их финансирования в рамках государственного (муниципального) социального заказа через несколько лет вполне могут стать актуальными и для России. Чтобы этого не произошло, по нашему мнению, необходимо, во-первых, заблаговременно ввести в действие электронный реестр данных российских социально ориентированных НКО. Во-вторых, в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» создать при общественных организациях — субъектах общественного контроля — специализированные органы, объединяющие авторитетных экспертов-практиков для проведения независимой оценки (мониторинга) качества услуг социально ориентированных НКО, финансируемых в рамках государственного (муниципального) заказа.

Библиографический список

1. *Salamon L.M.* [et al.]. The State of Global Civil Society and Volunteering: Latest findings from the implementation of the UN Nonprofit Handbook // *Salamon L.M., Sokolowski S.W., Haddock M.A., Tice H.S.* Working Paper № 49. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2013. URL: http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2013/04/JHU_Global-Civil-Society-Volunteering_FINAL_3.2013.pdf
2. Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания: постановление Правительства РФ от 27 окт. 2016 г. № 1096. URL: <http://government.ru/docs/25126/>
3. О государственном (муниципальном) заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: проект Федерального закона // Госменеджмент: электронный журнал. 2017. № 01/2017. URL: <http://gosman.ru/?news=46037>
4. *Коновалова Ю.В.* Управление конкурентоспособностью некоммерческих организаций на рынке социальных услуг: дис. ... канд. экон. наук. Самара, 2009.
5. *Войнов И.С.* Развитие системы качества социальных услуг: дис. ... канд. экон. наук. М., 2011.
6. *Salamon L.M., Anheier H.K.* The emerging sector revisited. Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project II. USA, The Johns Hopkins University, 1999. URL: http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/11/Emerging-Sector-Revisited_1999.pdf
7. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2014 // The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. URL: <http://ccss.jhu.edu/research-projects/comparative-nonprofit-sector-project/>
8. *Комарова Н.Ю., Малофеев И.В., Маяцкая И.Н.* [и др.]. Научное обоснование системы контроля и оценки качества работы государственных учреждений социального обслуживания населения города Москвы: аналитический доклад. М., 2013.
9. Мониторинг и оценка качества и доступности государственных услуг в области содействия занятости населения (по итогам деятельности органов службы занятости в первом полугодии 2016 года) / Министерство труда и социальной защиты РФ, 25 августа 2016 г. URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/migration/81>
10. *Комарова Н.Ю.* Социологический мониторинг в оптимизации системы управления социальным обслуживанием населения мегаполиса (на примере г. Москвы): дис. ... канд. социол. наук. М., 2016.
11. *Букваева Ы.* Роль неправительственных организаций в развитии экономики Республики Казахстан // Вестник Инновационного Евразийского университета (Павлодар). 2015. URL: <http://articlekz.com/article/13095>
12. *Оспанова Д.К.* Неправительственные организации РК: исторический опыт и перспективы развития: Ph.D. Караганда, 2014.
13. Индекс устойчивости организаций гражданского общества Казахстана / Агентство США по международному развитию в партнерстве с Ассоциацией развития гражданского общества «АРГО». 2014. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31616154#pos=14;-245
14. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности неправительственных организаций: Закон Республики Казахстан от 2 дек. 2015 г. № 429-V // Казахстанская правда. 2015. № 232 (28108), 3 дек. С. 11.
15. *Данилевский Д.В.* Казахстане будет создан реестр данных неправительственных организаций // Сайт «Реестр НПО Казахстана», 2017. URL: http://www.register-ngo.kz/ru/site_content/10-novosti-sajta/33-v-kazakhstane-budet-sozdan-reestr-dannykh-nepravitelstvennykh-organizatsij.html