

ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

DOI: 10.14515/monitoring.2019.4.08

Правильная ссылка на статью:

Григорьева И. А., Сизова И. Л., Москвина А. Ю. Социальное обслуживание пожилых: реализация Федерального закона № 442 и дальнейшие перспективы // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2019. № 4. С. 153—172. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2019.4.08>.

For citation:

Grigoryeva I. A., Sizova I. L., Moskvinina A. Yu. (2019) Social services for the elderly: implementation of the Federal Law No. 442 and future prospects. *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*. No. 4. P. 153—172. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2019.4.08>.



И. А. Григорьева, И. Л. Сизова, А. Ю. Москвина СОЦИАЛЬНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ПОЖИЛЫХ: РЕАЛИЗАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 442 И ДАЛЬНЕЙШИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

СОЦИАЛЬНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ПОЖИЛЫХ: РЕАЛИЗАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 442 И ДАЛЬНЕЙШИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

SOCIAL SERVICES FOR THE ELDERLY: IMPLEMENTATION OF THE FEDERAL LAW NO. 442 AND FUTURE PROSPECTS

ГРИГОРЬЕВА Ирина Андреевна — доктор социологических наук, профессор факультета социологии, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Россия
E-MAIL: soc28@yandex.ru
<https://orcid.org/0000-0001-8348-2954>

*Irina A. GRIGORYEVA*¹ — Dr. Sci. (Soc.), Professor, Faculty of Sociology
E-MAIL: soc28@yandex.ru
<https://orcid.org/0000-0001-8348-2954>

СИЗОВА Ирина Леонидовна — доктор социологических наук, профессор факультета социологии, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Россия
E-MAIL: Sizoval@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0001-5656-0670>

*Irina L. SIZOVA*¹ — Dr. Sci. (Soc.), Professor, Faculty of Sociology
E-MAIL: Sizoval@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0001-5656-0670>

¹ St Petersburg State University, St Petersburg, Russia

МОСКВИНА Анастасия Юрьевна — кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Центра социального предпринимательства и социальных инноваций, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия
E-MAIL: aymoskvina@hse.ru
<https://orcid.org/0000-0002-8252-2085>

Anastasia Yu. MOSKVINA² — Cand. Sci. (Soc.), Senior Researcher, Center for Social Entrepreneurship and Social Innovation
E-MAIL: aymoskvina@hse.ru
<https://orcid.org/0000-0002-8252-2085>

² National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russia

Аннотация. В статье обсуждаются современное состояние и перспективы развития социального обслуживания пожилых в России после вступления в действие в 2015 г. Федерального закона № 442 от 22 декабря 2013 г. Основное внимание уделено противоречивому характеру реформирования и его последствиям. Децентрализация управления и передача полномочий по реализации ФЗ-442 в регионы связаны с разным пониманием задач, поставленных государством перед стейкхолдерами. В результате реформирования меняется логика социального обслуживания населения: клиенты становятся потребителями и покупателями, государственные социальные службы теряют монополию и вынужденно взаимодействуют с остальными поставщиками социальных услуг в конкурентной рыночной среде. Из-за высокой степени самостоятельности регионов в толковании положений федерального закона оценить степень изменений и улучшение качества социального обслуживания трудно. Авторы анализируют итоги эмпирического качественного исследования процесса реформирования социального обслуживания в одном из центральных регионов России (Нижегород). На основе анализа транскриптов полустандартизированных интервью с участниками

Abstract. The article discusses the present condition and future prospects of the development of social servicing in Russia after the coming into force of the Federal Law No. 442 (dated December 22, 2013). The focus of the study is an ambiguous character of the reform and the related consequences. Administrative decentralization and delegation of power to regions according to this law is driven by the tasks set by the government for the stakeholders. The reforms are designed to change the logic of the provision of social services: clients, mainly female clients, would become customers, and former monopolists, state social services, would become one of the providers of social services which should interact with each other on a competitive basis. However due to high independence of regions in interpretation of the law provisions it is rather difficult to assess the degree of changes and quality improvements in social servicing. The authors provide an analysis of empirical qualitative survey conducted in a central region in Russia (Nizhny Novgorod). Using the data of semi-standardized interviews with the stakeholders involving in the implementation of the Federal Law no. 442 the authors discuss the key topics unveiling the specifics of the ongoing changes and explain the future prospects.

реализации ФЗ-442 выделены и обсуждены наиболее значимые темы, демонстрирующие специфику и особенности происходящих изменений, а также ближайшие перспективы в его развитии.

Результаты исследования показывают ограничение как свободы выбора клиентов, так и формирования из них активных потребителей социальных услуг, погоню за массовостью услуг и количеством потребителей, повышение нормативов обслуживания, сопротивление необходимости конкуренции и желание сохранить сложившееся положение вещей. Авторы заключают, что адресность помощи и взаимность как важнейшие современные принципы социальной работы в России не реализуются. Необходимо активизировать ресурсы клиентов, сформировать систему взаимодействия государства, коммерческого и общественного секторов для обновления социального обслуживания пожилых.

Ключевые слова: ФЗ № 442, реформы, социальное обслуживание пожилых, потребитель, государственно-частное партнерство, перспективы

Благодарность. Статья подготовлена в рамках проекта РНФ 19-18-00246 «Вызовы трансформации социального государства в России: институциональные изменения, социальное инвестирование, цифровизация социальных услуг».

The findings of the study reveal restrictions concerning clients' freedom of choice and an attempt to turn the clients into active users of social services. Other restrictions include pursuit of massive involvement and high numbers of clients, increase of costs of services, refusal to participate in competition and strive to maintain the status-quo. The authors conclude that the fundamental principles of social services such as targeting of provision of services and reciprocity will not be implemented in Russia. In order to reform social support services for the elderly it is essential to employ the resources of clients and to build a system of interactions between the state, private and public sectors.

Keywords: Federal Law N 442, reforms, social services for elderly, consumer, public-private partnership, prospects

Acknowledgments. The study was performed at St. Petersburg State University (Russia) and supported by the Russian Science Foundation grant 19-18-00246.

Переосмысление места и роли пожилых людей в обществе привело к пониманию необходимости решения актуальных проблем этой социально-возрастной группы. Но весь период деятельности современной российской власти она производила противоречивые импульсы, а стратегические цели социального развития

так и не были сформулированы. Можно согласиться с Л. В. Константиновой в том, что «стратегическая парадигма развития социальной сферы... трансформировалась в парадигму оптимизации, которая стала центральным вектором социальных реформ, приобретающих все в более очевидной степени структурный характер» [Константинова, 2017]. Социальное обслуживание пожилых получило институциональное закрепление с принятием двух законов о социальном обслуживании в 1995 г. В этих законах были сформулированы основные направления социальной политики в отношении разных категорий граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. «Трудная жизненная ситуация — ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и тому подобное), которую он не может преодолеть самостоятельно»¹.

Положение пожилых граждан в этом контексте в первую очередь связывалось с неспособностью к самообслуживанию. Акцент на других потребностях и проблемах именно пожилых людей не делался, хотя можно видеть, что многие из них (безработица как исключенность из сферы профессиональной занятости, одиночество, малообеспеченность etc.) могут ухудшать положение пожилого человека. При этом способность/неспособность к самообслуживанию так и не нашла отражения в системе индикаторов оценки для необходимого обслуживания, осталась обобщенной характеристикой всей совокупности пожилых. По отношению к людям 55-60 лет признание неспособности выглядит дискриминационно. Даже обслуживание людей 80+ нуждается в оценке степени их утраты способности к самообслуживанию. Также неправомерно способность к самообслуживанию приравнивать к способности к самообеспечению через установление возраста права на обслуживание, одинакового с пенсионным.

На этом фоне начавшееся реформирование социального обслуживания выглядит противоречиво и непоследовательно, как советская и постсоветская социальная политика в целом [Григорьева, 2017; Gazing, 2011; Тарасенко, 2015: 163].

Ближайшие перспективы в развитии социального обслуживания пожилых в стране связаны с принятием в 2013 г. Федерального закона № 442, вступившего в силу 1 января 2015 г.² Если до 2015 г. социальные сервисы в России расширялись, увеличивалось их многообразие, что было вызвано попытками охватить и профилактировать все мыслимые социальные риски (правда, с существенной поправкой на региональные возможности), то теперь поставлены новые задачи, которые должны трансформировать социальное обслуживание пожилых. К ним относятся следующие важнейшие задачи:

- создание условий для предоставления услуг населению коммерческими и общественными организациями;

¹ Федеральный Закон «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации». № 195 –ФЗ от 10.12.1995; Федеральный Закон «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» N 122-ФЗ от 02.08.1995.

² Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». № 442-ФЗ от 28.12.2013.

- отказ от монополии государственных услуг в пользу этих форм или аутсорсинга;
- изменение номинации «клиент» на номинацию «потребитель» и соответствующее изменение характера предложения услуг;
- переход на платное или частично платное обслуживание для пожилых, чьи доходы превышают полтора прожиточных минимума.

Первые две задачи можно истолковать как рекомендации по частичному разгосударствлению социального обслуживания (пока рекомендовано закупать 10 % услуг, в дальнейшем — больше) и отказу от государственной монополии в производстве и финансировании услуг [Климова, 2017]. Очевидно, что отказаться от государственного финансирования могут только коммерческие организации, хотя многие из них, в связи с низкой платежеспособностью потребителей, успешно используют механизм государственно-частного партнерства (ГЧП). Особенно это характерно для коммерческих стационарных учреждений для пожилых. ГЧП делает их услуги приемлемыми по стоимости, наряду с более высоким качеством обслуживания, чем в государственных домах-интернатах. А для общественных организаций возможен путь грантовой поддержки или государственных субсидий. Для этого в законодательстве появилось понятие социально ориентированных НКО³ [Ivashinenko, Varyzgina 2017], которые рассматриваются как приоритетные адресаты государственных субсидий и президентских грантов НКО.

Основные черты и противоречия реформирования системы социального обслуживания с 2015 г.

ФЗ-442 вернулся к адресности и оплате социальных услуг, в первую очередь надомных и досуговых. Нужно отметить, что за время, прошедшее с принятия Закона «О внесении изменений и дополнений...»⁴, который вошел в историю как «Закон о монетизации льгот», население привыкло к платным сервисам и не отреагировало протестами на введение платных услуг, как это случилось в 2005 г. [Григорьева, 2006]. Данный факт зафиксирован в наших исследованиях социального обслуживания населения после принятия и начала реализации ФЗ-442 в нескольких субъектах РФ. Единственная возможность сопротивления нововведениям проявляется в отказе от многих услуг или отказе от обслуживания пожилыми и инвалидами с низкой степенью платежеспособности — при наличии соседской поддержки или помощи родственников.

Исчерпывающе проанализировать изменения социального обслуживания за прошедшие четыре года мешает то, что каждый из 85 субъектов РФ был обязан принять и принял собственный закон и подзаконные акты во исполнение ФЗ-442. В российской «глубинке» это вынуждает социальных работников оказывать больше услуг, чем они показывают в отчетности, совмещать роли профессионалов и волонтеров. Такое переплетение «холодной» и «теплой» заботы возможно в основном в провинции, где мало рабочих мест, особенно для женщин, поэтому там

³ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» № 40-ФЗ от 05.04.2010 г.

⁴ Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации» № 122-ФЗ от 22.08.2004.

взаимодействия потребителей и социальных работников выглядят человечнее и разнообразнее. В больших городах, например, в Санкт-Петербурге, «более эффективное» обслуживание в региональном законе подразумевает просто повышение нормативов. Теперь вместо восьми обслуживаемых на дому пожилых социальный работник на одну ставку должен обслужить 11 человек. Это вызвало волну увольнений, поскольку привлекательность занятости в социальном обслуживании на дому была тесно связана с большим количеством времени, которое «оставалось» благодаря тому, что прежние нормативы были невысоки. Естественно, это время социальный работник уделял своей семье. При этом обоснованная оценка нуждаемости в обслуживании на основе замеров способности к самообслуживанию, принятая в западных странах, так и не внедрена. Обслуживание не стало более гибким и ориентированным на нужды потребителя.

Важно подчеркнуть, что декларированная ФЗ-442 необходимость восприятия клиентов социальных служб как покупателей и потребителей меняет логику социального обслуживания. С одной стороны, номинация «клиент» подчеркивала зависимый от государственной помощи статус получателя, его пассивную роль в этом процессе. Сами клиенты видели в социальной работе только обязанности по отношению к ним, тогда как вопрос ответственности за свое положение и за получаемую помощь даже не ставился. С другой стороны, развитие рынка услуг заставляет поставщиков навязывать определенные услуги [Куприянова, 2009]. Пока компенсируется оказание, как правило, дешевых услуг, даже если они не нравятся пожилым. Но раз клиент в новом законе получил название «получатель социальных услуг», то он должен постепенно обретать свободу в их выборе, быть подготовленным, грамотным, инициативным, знать, кто и какие услуги предоставляет, уметь и мочь выбирать между государственными и негосударственными поставщиками, оценивать их качество.

В каждом регионе установлен свой набор подзаконных актов для исполнения Федерального закона, который носит рамочный характер. Перечни услуг и индивидуальные планы обслуживания / индивидуальные планы предоставления социальных услуг (ИПО/ИПСУ) могут заметно различаться, поэтому обсуждать степень их рациональности и улучшения качества обслуживания в целом для России затруднительно. Льготы в разных субъектах РФ сохранены для разных категорий получателей. Где-то они остались у ветеранов, где-то — у инвалидов, но чаще основную льготную категорию составляют «малообеспеченные», кто бы не входил в их число. Пока очевидна лишь погоня за массовостью услуг или количеством потребителей, а не за соответствием услуг действительным потребностям и нуждам. Клиентов не учат важнейшим приемам ухода за собой, необходимым для сохранения способности к самообслуживанию, впрочем, для этого, как правило, не хватает квалификации социальных работников.

Уход за собой для многих пожилых не осознается как «инвестиция, которая всегда себя окупит»⁵. Поэтому многие пожилые, даже женщины, перестают следить за собой, регулярно мыться, одеваться аккуратно и со вкусом. Социальные работники избегают оказывать «содействие в принятии ванны» — по нормативам на эту

⁵ Майборода Н. «Уход за собой — это инвестиция, которая всегда себя окупит» // Forbes. URL: <http://www.forbes.ru/brandvoice/emc/349297-uhod-za-soboy-eto-investiciya-kotoraya-vsegda-sebya-okupit> (дата обращения: 20.08.2019).

услугу отводится 30 минут. Неохотно оказывается и помощь в уборке квартиры. Чтение и беседы вообще были убраны из услуг, рекомендованных для включения в индивидуальные планы предоставления социальных услуг [Парфенова, 2017].

Следуя логике либерализации, государство снижает затраты на социальное обслуживание, что создает дополнительные проблемы с рациональным адресованием. Даже в нашем, по мировым меркам минимальном социальном государстве образуются разные группы «зайцев», то есть тех, кто пользуется услугами, но ничего не делает для возмещения этого общественного блага. Такая ситуация может быть вынужденной в силу проблем с занятостью, особенно в провинции, где прекарные жизненные условия характерны не только для мигрантов, но в первую очередь для групп молодежи, молодых одиноких женщин с детьми, людей предпенсионного возраста и др. Драматизм ситуации адресования в обслуживании пожилых повышает еще и то, что в ряде регионов право на бесплатное обслуживание сохранилось только у людей, которые большую часть жизни провели в «местах не столь отдаленных» и пенсию не заработали. Они получают как доплату до прожиточного минимума, так и бесплатные услуги. А ведь пожилые привыкли считать, что льготы, то есть бесплатность, даются за заслуги, подчеркивают почетный статус получателя. Принятое последние годы адресование только на основе низкой пенсии создает у многих пожилых когнитивный диссонанс.

В прикладной части статьи мы проиллюстрируем сделанные заключения и покажем опыт реформирования системы социального обслуживания пожилых в одном из крупных промышленных регионов России.

Реализация реформ в регионах России (на примере Нижегородской области)

Методология и методика исследования

В эмпирическом исследовании изучался типичный центр социального обслуживания населения в областном центре. Такие центры предоставляют весь комплекс социальных услуг, например, надомное обслуживание, дневное пребывание, срочную социальную помощь, медико-социальное обслуживание, социальную реабилитацию. В Нижнем Новгороде в течение мая 2017 г. была проведена серия полустандартизированных интервью с участниками процесса реализации ФЗ-442. Опрошены руководители центров социального обслуживания: директор областного комплексного центра социального обслуживания населения (1); директор районного центра социального обслуживания населения (2); заведующий отделением надомного обслуживания одного из районных центров (3).

С социальной, демографической и профессиональной точки зрения опрошенных руководителей можно охарактеризовать следующим образом: мужчины и женщины, в возрасте от 50 до 60 лет, имеющие высшее образование (не в области социальной работы), значительное время работающие в данной сфере и долгое время занимающие руководящие позиции. С другой стороны, были проведены интервью с тремя получательницами социальных услуг. Все респондентки в момент опроса были в возрасте от 66 до 76 лет. Они посещали группы дневного пребывания в центрах социального обслуживания, выглядели (и сами характеризовали себя) относительно здоровыми и благополучными женщинами.

Целью исследования было выявление особенностей и специфики реализации ФЗ-442 в регионах. Материалы интервью фиксировались на цифровые носители, транскрибировались и анализировались содержательно.

Результаты интервью

Содержательный анализ транскриптов интервью и результатов невключенного наблюдения позволили поделить итоги на ряд тематических блоков, которые были озаглавлены с учетом одной наиболее значимой особенности, вокруг которой сформировался блок мнений и суждений респондентов. Все существенные темы для выявления новых перспектив реализации социального обслуживания в России представлены ниже. Структурно эти темы сформированы таким образом, что, во-первых, авторы характеризуют и интерпретируют различные действия по реализации ФЗ-442 в центрах социального обслуживания населения (ЦСОН), которые сложились к моменту проведения интервью. Во-вторых, для иллюстрации и подтверждения авторских выводов цитируются особенно релевантные темам транскрибированные высказывания респондентов.

Тема 1. Ограниченный выбор

Вначале следует указать, что ФЗ-442 в регионах в целом реализуется. Об этом свидетельствует, например, предоставление клиентам выбора, в каком центре они могут получить требуемую услугу. Выбор заключается только в перераспределении клиентов между государственными службами, как в случае Нижнего Новгорода, между районными и городским ЦСОН, но также дана возможность получить услугу не по месту прописки, а по месту реального проживания. Последнее довольно существенно улучшает доступ к услугам для пожилых, которые часто живут не там, где прописаны.

Для предоставления услуг выбирается НКО только в том случае, если подобных нет в госучреждениях. Кроме того, часто сами ЦСОН контролируют предоставление такой услуги НКО, например, оказывая давление на «своего» клиента или «помогая» ему заключить договор со сторонней организацией. Такая свобода выбора крайне условна еще и потому, что ЦСОН налаживают контакты с теми НКО, с которыми у них нет общего конкурентного поля.

В Реестре поставщиков социальных услуг Нижегородской области состоит 33 поставщика, работающих в Нижнем Новгороде. Из них семь — НКО и пять — ООО/ИП, остальные — бюджетные или казенные учреждения (Реестр 2017). В двух из восьми районов города все поставщики представлены только госучреждениями, поэтому говорить о большом выборе для потребителей услуг и конкуренции поставщиков государственных и негосударственных пока еще рано: «442 закон, он сегодня, ну, будем говорить, дал большие, что ли, такие возможности потребителям услуг. Они сегодня имеют право выбора, то есть раньше мы в нашем районе брали только наших... пожилой человек сегодня не привязан к нам» (руководитель районного ЦСОН).

Кроме того, выбор клиентов заканчивается вместе с началом работы комиссии по составлению индивидуальной программы получателю услуг. Именно эта комиссия, а не сам клиент, решает, какие услуги необходимы клиенту.

«...442 закон определил нуждаемость... Нуждается клиент или нет, определяет комиссия... разработана определенная шкала критериев, по которым определяется нуждаемость. Ну, есть некоторые сегодня спорные моменты, но это разговор другого плана...» (зав. отделением надомного обслуживания районного ЦСОН).

Тема 2. Активизация государственных учреждений социального обслуживания населения

Федеральный закон № 442 заставил активизироваться не столько самих клиентов, сколько государственные учреждения. Для сохранения государственного финансирования они должны активнее привлекать клиентов, заманивать, как-то следить за качеством услуг, за поступающими жалобами и т. д.: «...Если мы не выполнили государственное задание, оно может быть урезано на следующий год. Подушевое финансирование...» (руководитель районного ЦСОН).

«...Мы можем найти таких клиентов, почему бы и нет. Обыденная пословица, человек ищет, где лучше... Если человек нашел, клиент нашел что-то лучшее, ну, конечно, как говорится, на доброе здоровье [речь наиграно апатична]. Но мы из этого должны сами сделать определенные выводы или какие-то уроки» (руководитель районного ЦСОН).

Тема 3. Ухудшение условий труда работников и кадры в центрах социального обслуживания населения

В ЦСОН отмечают рост трудовой нагрузки на линейных социальных работников. Кроме того, законодательство отменило условия для обеспечения их нормальной деятельности, например, возможность без очередей оплачивать счета клиентов, а также не предусмотрело защиту для них в случае агрессии со стороны клиента, хотя на социальное обслуживание теперь принимаются люди даже с серьезными психическими заболеваниями.

«...Уже начинаются психические отклонения, оно всегда было, а в старости... Деменцию, ее хотя бы можно как-то немножко оправдать... А когда просто из хулиганских побуждений? На голову мочу выльет сверху... Наступает внезапная агрессия — как правило, они не понимают, не осознают. Они дерутся, они обзывают, обижают, намеренно это делают... Мы сидельцев бывших берем, вот был у нас один такой. Терроризировал всех. Он вышел из тюрьмы. Инвалид первой группы по зрению... Там все министерство “на ушах” стояло. Он всех костерил, обзывал... Явная шизофрения, явная... Министерство приказало его бесплатно обслуживать... Чтобы он никого не донимал... А он все равно всех доставал...» (зав. отделением надомного обслуживания районного ЦСОН).

Приспосабливаясь к новым и худшим условиям труда, социальные работники и центры налаживают связи с определенными ведомствами, например, имеют «свои» дни при оплате газа, электричества. Такое неформальное взаимодействие складывается на условиях взаимного интереса, поскольку именно экономия рабочего времени давала прежде лучшие возможности для выполнения семейных обязанностей.

«...Когда просчитывается нагрузка, то очень много вот таких моментов... наших работников без очереди нигде не пускают. Ни в магазинах, ни на почте... В предыдущем

законе⁶ было написано, что мы имеем право на льготы в общественных организациях, в бытовых, в питании... Сейчас это убрали. У нас есть только право внеочередное в медицинских учреждениях. Но там же сидят такие же наши потенциальные клиенты... Если попробовать пойти без очереди, то там убьют. Ключками машут...» (руководитель районного ЦСОН).

«...Придет такой, что и двадцать миллионов раз надо объяснять, он все равно ничего не поймет и будет скандалить и всех заведет. Они ничего не выяснят и будут ходить каждый день... Есть некоторые врачи, которые знают, что это социальный работник, ну, это уже личные договоренности, взаимные симпатии...» (руководитель областного ЦСОН).

В данном случае особенно важно, какие кадры заняты в учреждениях. Минимально социальные работники должны обладать опытом, иметь нужные связи, имеет значение и возраст работников. Это становится проблемой для ЦСОН: меняется клиент, меняются условия деятельности. Речь пока не идет о профильном образовании, это бывшие учителя, инженеры, врачи, как правило, это еще и «возрастные» работники. Проблема возраста работника часто имеет значение в системе надомного обслуживания. Такие работники должны быть определенным образом восприняты клиентами. В представлении клиентов идеальный социальный работник — это женщина, и лучше, если немолодая. Для социальных служб это тоже лучший вариант, но по другим основаниям: работа считается тяжелой, нервной, эмоциональной. Руководители считают, что это неподходящая работа для молодежи: как показывает практика, молодые не задерживаются: «средний возраст... такой... даже и не 40 лет. Наверное, за 40 лет» (зав. отделением надомного обслуживания районного ЦСОН).

Тема 4. Формирование конкурентного поля для предоставления услуг

Руководители госучреждений стремятся защитить свою сферу деятельности, аргументов для этого приводится много. Часто в интервью поднималась тема профессионализма в государственных учреждениях — в противовес НКО. Указывалось, что в некоммерческих организациях могут предлагаться клиентам далеко не все социальные услуги. Кроме того, директора выступают против разрушения выстроенной годами системы.

По мнению директоров, задача НКО заключается в предоставлении коммерческих услуг (например, проживание в стационарных заведениях) лицам, имеющим деньги, а не обычным гражданам. Суть деятельности НКО должна свестись к помощи госучреждениям, когда, например, бюрократический механизм не дает возможности быстро отреагировать на возникновение проблемы. НКО как социальные учреждения должны «закрывать» государственные проблемы. С другой стороны, директора говорят, что НКО ведут себя как коммерческие организации, их главная задача — заработать. Поэтому они будут оказывать только «выгодные» для них самих услуги. Услуги же, цена которых оговорена и не подлежит изменению, то есть «невыгодные» услуги, останутся на плечах госучреждений.

В данном случае важно понимать, что НКО, в отличие от государственных учреждений, не имеют постоянного финансирования даже в виде госзаказов, у них нет

⁶ Федеральный Закон «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» N122-ФЗ от 02.08.1995.

такой инфраструктуры, которая априори есть у госучреждений: помещений без арендной платы, оборудования, постоянной зарплаты сотрудников. НКО ищут финансирование на свою деятельность из грантовых источников, пожертвований, а также оплаты услуг, поэтому они не могут взять на себя «невыгодные» услуги. Приведенное мнение руководителей ЦСОН показывает непонимание ими сути и механизмов деятельности НКО, а также страх перед изменившимися условиями и возможной конкуренцией.

При этом в «Дорожной карте повышения эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения Нижегородской области на 2012-2018 гг.» есть указание на уже созданные государственно-общественные партнерства на базе НКО в сфере работы с детьми-инвалидами (НКО «Верас», «Радуга» и другие)⁷.

По нашему мнению, НКО могут и привыкли предоставлять более качественные услуги, чем заложено в описании услуг по ФЗ-442 и в тарифах на их возмещение. Профессионализм и экспертиза у сотрудников НКО, которые еще до введения ФЗ-442 уже оказывали услуги своим целевым группам (за счет грантов, субсидий, пожертвований и других источников средств), зачастую выше, чем в государственных учреждениях, ввиду их узкой специализации и тесных связей с клиентами. Эти НКО сталкиваются с проблемой, как для своих клиентов, привыкших к определенному уровню и качеству услуг, «довозместить» те расходы, которые не покрываются тарифами по ФЗ-442.

С другой стороны, НКО часто проигрывают в конкуренции с госучреждениями ввиду отсутствия необходимых помещений, оборудования и трудовой защищенности своих сотрудников, которые есть у госучреждений. В сравнении с коммерческими организациями — поставщиками социальных услуг, НКО находятся в неравной позиции с точки зрения наличия оборотных средств (которые необходимы, так как по ФЗ-442 компенсация негосударственным поставщикам производится раз в квартал, в некоторых регионах, например, в Ленинградской области, удалось убедить органы власти изменить этот период до ежемесячной компенсации), доступа к кредитам (НКО не могут получить кредит в банке) и так далее. Получение компенсации расходов на оказание социальных услуг по ФЗ-442 в корне имеет иной механизм и логику, чем гранты, субсидии или пожертвования. Это выход на рынок, требующий мышления категориями бизнеса, игры по правилам бизнеса, что, в свою очередь, вынуждает НКО рационализировать свою миссию [Kravchenko, Moskvina, 2018].

Таким образом, при наличии профессионализма, опыта оказания социальных услуг и экспертного опыта НКО трудно конкурировать с госучреждениями и коммерческими организациями на этом рынке по ФЗ-442 (который выдвигает жесткие требования по тарифам, условиям возмещения и другим параметрам) ввиду неравных стартовых условий и доступа к оборотным, инфраструктурным и денежным средствам. Закон не изменил ситуацию, зафиксированную исследователями в 2015 г.: в российских регионах государственный сектор и НКО взаимодействуют,

⁷ Дорожная карта повышения эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения Нижегородской области на 2012-2018 гг. URL: <http://grany-center.org/sites/default/files/files/page/dorozhnaya-karta.pdf> (дата обращения: 06.08.2019).

однако регионы, как правило, не рассматривают сектор НКО как равного партнера в предоставлении услуг [Krasnopolskaya, Skokova, 2015].

НКО и госучреждения объединяет (в отличие от коммерческих организаций (ООО) и ИП — негосударственных поставщиков услуг) нехватка рыночного, «бизнес-подхода» при выходе на рынок социальных услуг (отсюда и страхи руководителей госучреждений): необходимость выделения и формулировки услуги, расчет услуги, расчет окупаемости услуги при тех или иных объемах предоставления услуг и их соответствия мощностям организации. По ФЗ-442 поставщики обязаны принять всех получателей услуг, которые выберут их, а НКО могут не иметь необходимых мощностей и количества сотрудников для предоставления социальных услуг⁸.

Можно согласиться с Сергеем Захаровым, зам. ген. директора ООО «Забота и опека», что «ни один из трех секторов экономики не обладает возможностями самостоятельного создания эффективной и сбалансированной системы социального обслуживания»⁹, и потому необходимы усилия по поиску возможностей объединения всех трех секторов на принципах партнерства.

В большей степени существует заинтересованность в развитии волонтерского движения, милосердия. Об этом говорят с воодушевлением. ЦСОН привлекают к своей деятельности волонтеров, ими выступают как студенты, так и лица пожилого возраста (например, открытие Университета старшего возраста).

«Как сотрудник социальной сферы, могу сказать только одно, что не все услуги исполнения 442 можно передать в некоммерческие организации».

«...Я против НКО, которые берут на себя обслуживание на дому».

«Я Вам честно скажу, вот я бы лучше работала с волонтерами...»

«...Кто придет со стороны, я не знаю. И как оказываться будет эта услуга, я тоже сказать не могу. Потому что, честно говорю, приходят разные люди. И здесь остаются только те, кто действительно альтруисты по натуре».

«Зачем менять то, что хорошо? Это значит, можно развалить все, а вдруг мы получим плохо?»

«...Они считают, что они вот важны и нужны. Ну, пусть будут. Что же я, против? Нет. Я совершенно не против. Они нам не конкуренты. Они никогда не смогут, вот, при их форме деятельности, никогда не смогут достигнуть нашего уровня. Никогда!» (все цитаты из интервью с директорами ЦСОН).

С последним тезисом в интервью напрямую связана тема образа самого клиента. Такой образ предполагает, что клиенты — это граждане, которые бедны, не всегда дееспособны, которых нужно опекать и т. д. О необходимости повы-

⁸ По материалам обсуждения на семинарах по теме «Расширение доступа негосударственным поставщикам к рынку социальных услуг», проведенных в ЦРНО, Санкт-Петербург, при участии Центра «ГРАНИ», г. Пермь (одного из независимых ресурсных центров НКО, специализирующегося на социальных услугах). Семинары с 2015 по 2018 гг. проходили один-два раза в год с участием НКО — поставщиков социальных услуг, а также желающих войти в Реестр. Принимали участие в семинарах и представители органов власти, курирующих реализацию ФЗ-442 в Санкт-Петербурге и Ленинградской области. См., например, новости Общественной палаты Ленинградской области <http://www.palatalo.ru/news?id=885> (дата обращения: 06.08.2019), пост-релиз НКО — участника сессии <http://sodeystvie.cml.ru/novosti/dostup-socialno-orientirovannyh-nekommercheskih-organizacij-k-rynku-socialnyh-uslug.html>, страницу в Facebook проекта центра «ГРАНИ» <http://grany-center.org/razvitie-so-nko/konstruktor-dlya-novoy-deyatelnosti-rc>.

⁹ Реализация инфраструктурного проекта в области социального обслуживания пожилых в стационарной форме. Практический опыт. Информационно-аналитическая записка. ООО «Забота и опека», МООИП «Забота-Хэсэд Авраам». СПб. 04.11.2018.

шать платежеспособность получателей услуг говорят и другие исследователи [Московская, 2018].

Вероятно, данная позиция в отношении НКО в регионах может быть объяснена тем, что, в отличие от Москвы и Санкт-Петербурга, где есть серьезные профессиональные НКО, которые вполне известны и поддерживаются органами власти («Хэсэд Авраам», «Врачи детям», «Партнерство каждому ребенку», «Перспективы» и др.), у региональных НКО не было и нет доступа к финансированию для развития на профессиональной основе, для обеспечения постоянной заработной платы сотрудников. Однако даже в Нижнем Новгороде есть серьезные профессиональные организации, зарекомендовавшие себя в социальной сфере и известные на федеральном уровне, например, «Верас», «Служение» и другие¹⁰.

Поэтому данную цитату можно трактовать как страх перед новыми условиями деятельности и выходом на рынок, одновременно — недостаточное знание и понимание лучших практик деятельности НКО. Такие практики собираются Центром «ГРАНИ» по всем регионам России и могут быть использованы для адаптации и внедрения в регионах¹¹.

Тема 5. Философия помощи

В основном обслуживаются лица пенсионного возраста, чаще всего — одинокие (не только в формальном смысле). По мнению директоров, это связано с тем, что семейные люди или имеющие поблизости родственников не заинтересованы в социальных услугах. Многие даже не знают про существующие возможности.

Директора охотно рассуждают о формировании условий для продления жизни, о занятии пожилыми активной жизненной позиции. Но в основном эта «активная» позиция пока что заключается только в том, что пожилых привлекают к образовательным и досуговым мероприятиям, формируют из них активных потребителей. Часто позиция руководителей по отношению к пожилым — это жалость, понимание того, что государство незаслуженно что-то отбирает у этих людей, или сами клиенты являются не совсем нормальными, адекватными людьми.

«...У каждого есть право своего выбора. Кто-то хочет жить на помойке, а кто-то хочет жить в чистоте и уюте. А потом, есть люди, у которых это все годами, и что-то изменить и поменять... Государство не в праве этого делать. Оно может это сделать, если человеку самому это необходимо. Если он сам обращается за помощью... Вот тогда государство может пойти навстречу... Но внедряться в его среду, в его социальную сферу — это нельзя».

«...Производственная пуповина, она оборвалась. Четыре стены. Здесь они у нас находят определенную отдушину, психологическую разгрузку...»

«...Развивать коммерческие услуги, наверное, не совсем правильно. Потому что все-таки... государство тоже должно за что-то нести свою ответственность...»

«...Все эти утраченные моменты своего собственного самообеспечения, многих это выбивает из колеи... А многие просто ложатся — не от того, что они устали, заболели или что. Они устали жить, и они лежат».

¹⁰ Сайты организаций: <https://veras-nn.ru>; <http://www.sluzhenye.org/>.

¹¹ База лучших практик оказания социальных услуг НКО в регионах. URL: <http://grany-center.org/services/baza-uspeshnyh-praktik> (дата обращения: 06.08.2019).

И вот, единственная радость в жизни — придет социальный работник. Вот при нем можно поохать, поахать, родственникам неинтересно, кто будет слушать? Молодые родственники не понимают, он не ноет, он, может быть, и ноет, чтобы какое-то внимание привлечь повышенное к себе, или хотя бы вообще какое-либо... И тут социальный работник — вообще “свет в окошке”... Ой, пришел, радость, счастье».

«Удовлетворение потребностей — это прежде всего... Потому что это продление жизнедеятельности в той среде, где они привыкли. Ну а мы им идем в помощь, чтобы какие-то элементарные вещи сделать: подмести, мусор выбросить, помыть, памперсы переменить, продукты питания принести, сварить, накормить... Опять же — поговорили, это самое основное. Документы — это все нужно, это важно. Но документы — они бездушные, а клиенты наши хотят еще, чтобы с ними поговорили, это же забота...» (все цитаты из интервью с директорами ЦСОН).

Социальные работники не требуют от клиентов ответных действий, изменений в жизни получателя. Они радуются, когда что-то (само по себе) меняется в лучшую сторону, но их выученная позиция — оставить все как есть, просто поддерживать существование клиентов. К тому же часто можно услышать установку, что поддержка — эта «святая» обязанность государства.

«ОДП — это “детский садик для пожилых”» (директор областного ЦСОН).

«...Когда иногда приходишь с проверкой, смотришь, там может быть оборвано, может быть в таком ужасном состоянии, грязном, непонятном, что даже страшно взять в руки. Но мы не сможем это изменить, потому что это их жизнь, мы не вправе в нее внедряться, что-то менять, что-то ломать».

«...Наш клиент не очень обеспеченный человек, не обладает толстым кошельком...»

«Но так получилось, что в нашем государстве у них немножко забрали их льготы, ввели прожиточный минимум...»

«...А тот слой, который мы обслуживаем, пенсионеры, инвалиды, то есть они должны быть все-таки... [глубокий вздох — И.] защищенными» (цитаты из интервью с руководителями районных ЦСОН).

Директора и работники фиксируют факт, что за прошедшие годы клиент социальной работы существенно изменился. С одной стороны, очень много разбирающихся в ситуации людей, относительно здоровых, требовательных. С другой стороны, появляется много клиентов, которым нельзя помочь профессиональными средствами социальной работы, лучше все оставить как есть и обеспечивать что-то, просто поддерживать жизнь.

«Они уже не выходят из дома, не ориентируются ни в ценах, ни в чем. Но хочется все подешевле и получше. Но так же не бывает... А они уже утратили эту способность, эту гибкость, они уже не понимают...»

«...Наши клиенты, они стареют, им хочется медицинского обслуживания такого бесплатного, которое было в Советском Союзе. А его нет. Они искренне недоумевают, а почему какие-то процедуры платные, почему платно, когда мне надо бесплатно, у них много потрясений от всего...»

«...Клиенты в последнее время, они все чаще и чаще тяжелее, за которыми бы нужно больше ухаживать...» (из интервью с директорами ЦСОН).

«...Пошли около 70 лет, они почти все уже такие, лежащие. Уже плохо соображающие и плохо ходящие. Всего 70 лет и все. Они уже на пределе... Они ощущают себя то ли

брошенными, и в этом плане более беззащитны и хуже теряются оттого... от понимания вот такой вот жизни» (зав. отделением надомного обслуживания ЦСОН).

Тема 6. Современный клиент

Интересно было узнать, что думают сами клиенты социального обслуживания. С точки зрения руководителей, клиенты хотят получить недополученное от государства, считают, что государство к ним относится плохо. Многие уважают и испытывают признательность к социальным работникам, но при этом достаточно требовательны.

«Вообще, по нашим меркам я не так давно здесь работаю. Около 14 лет. Клиент сменился. Ушел пласт определенных людей, к сожалению, хороших людей, добрых, порядочных. Их мировоззрение было одним, пришли люди другие немножко. Это чуть-чуть другая психология, мышление, образовательный уровень... Знания законодательной базы, они подкованы юридически. И сегодня продвинутых клиентов у нас довольно много. С нами они уже не общаются, а, скажем, в бумажном формате — пишут электронные письма, просят ответить в такой же форме...»

«...Ругают государство. Что государство к ним относится плохо, что вот “что они там опять придумали”» (директор районного ЦСОН).

«...Переживания два раза в год все равно бывают, когда проходят перерасчеты. И самое главное пережить вот эти два момента. Вот их пережили, подсчитали, если в меньшую сторону — они довольны и счастливы. Но когда она идет немножко в большую сторону, там начинается недовольство» (директор областного ЦСОН).

«Наши получатели нам говорят: “мы так счастливы, что вы есть”» (зав. отделением надомного обслуживания).

«...Знаете, если кому-то что-то не нравится, они скрывать не будут...» (директор районного ЦСОН).

Сами получатели услуг это в целом подтверждают. Современные клиенты, как правило, пользуются развлекательными услугами. Их основная проблема — занять свое время, особенно они хотят общения. Это одиноко проживающие или одинокие женщины, но они активны, относительно здоровы. Есть ресурс, который некуда деть. В большой степени они ориентированы на себя, на свою жизнь. Для них идеал — это здоровая старость, то есть удовлетворение своих потребностей, но не помощь другим [Дмитриева, 2018]. Никто не говорит о желании найти работу или участвовать в волонтерском движении, в решении местных проблем, всегда речь идет о себе и своем времяпрепровождении. Многие ходят «по кругу», раз за разом возвращаясь в центры социального обслуживания за теми же услугами. Есть и другие клиенты, но о них позже, в другом контексте.

Тема 7. Материально-техническое обеспечение системы социального обслуживания населения

Еще одной ключевой темой разговора в интервью стало состояние инфраструктуры и материально-технической базы учреждений социального обслуживания. В целом все отмечают ее существенное развитие, интервьюеры зафиксировали прекрасные условия в одном из центров. Учреждения владеют зданиями, содержат свои столовые и т. д. Некоторые имеют собственные средства на стимулирование

работников и на развитие базы. В общем, не бедствуют, имеют внебюджетные средства. Такие средства формируются из прибыли за предоставление дополнительных платных услуг.

«...Мы все-таки постарались довольно более-менее комфортно обустроиться, хотя, если говорить, есть сегодня уже типовые проекты учреждений нашего типа».

«...Идут на счет нашего учреждения. Это и получается внебюджетный фонд. Уставом у нас рекомендовано, что, например, 50% идет на развитие центра, на покупку бумаги, на тетрадки социальным работникам, на ручки, на клей, на сумки...»

«У нас тоже есть дополнительные платные услуги, они у нас существовали, и сейчас они у нас сохранились и востребованы... А окно помочь — это дополнительная платная услуга» (цитаты из интервью с директорами ЦСОН).

В интервью также выявилось, что большинство клиентов социальных учреждений пользуются льготами (как труженики тыла, ветераны труда и т. д.). Льготный режим сохраняется в Нижнем Новгороде и при предоставлении социальных услуг. Это объясняется тем, что без подобных льгот услуги вообще не будут востребованы клиентами. И здесь снова встает вопрос о степени нуждаемости в конкретных услугах в связи с утратой способности к самообслуживанию. Очевидно, государство как основной субъект социальной политики оказывается одним из главных акторов конструирования социальных иерархий [Harris, 2011], поскольку льготы воспринимаются как их индикатор. Власти субъектов РФ (в данном случае Нижнего Новгорода) пытаются сохранить привычные, справедливые (в восприятии пожилых) рамки.

В региональном законе, однако, закрепились определенная несправедливость в отношении инвалидов, которые мало работали. Они не получили от государства льгот на социальное обслуживание и обязаны полностью оплачивать уход, в отличие от других категорий.

Заключение

Обновления условий социального обслуживания чрезвычайно важны, поскольку речь идет о развитии социального, человеческого капитала. Внедрение принципа самоответственности¹² и усиление адресности помощи предполагают, что отношения между помогающими инстанциями и клиентами социальной работы становятся взаимными: принятие помощи означает ответные действия, среди которых наиболее важны желание потребителя/клиента сохранить возможную самостоятельность и способность к самообслуживанию. Однако для нас такие взаимоотношения — это все еще далекое будущее. Патернализм сохраняется, медленно идет компенсаторный рост негосударственного сектора социальных услуг. В России пенсионеры обладают огромными временными ресурсами, но эту энергию необходимо деликатно направить в нужное русло [Григорьева, Сизова, 2018].

Практика реализации ФЗ-442 «О социальном обслуживании...» в разных регионах с 2015 г. показала, что негосударственные участники рынка социальных услуг до сих пор недостаточно широко представлены на рынке социальных

¹² Принцип, при котором предполагается, что, получая помощь (от государства), субъект (клиент) будет стремиться решить стоящую перед ним проблему, задачу (например, нехватки общения) и обеспечит тем самым в последующее время себе самостоятельное существование. [Сизова, 2002: 208].

услуг. НКО в большинстве своем не могут конкурировать с государственными учреждениями — поставщиками социальных услуг. Так получается по объективным (недостаточность инфраструктурной базы для оказания услуг по сравнению с госучреждениями, а также оборотных средств, необходимых для оказания услуг до момента компенсации расходов государством и т. д.) и субъективным причинам (неготовность большинства НКО к деятельности по правилам рынка — формулированию и обсчету окупаемости услуги, конкуренции за потребителя, иногда нежелание отказываться от привычно оказываемых более комплексных услуг, более высокого качества, чем предусмотрено тарифами и компенсацией по ФЗ-442 и др.). Коммерческие компании также пока скудно представлены в реестрах негосударственных поставщиков социальных услуг, хотя обладают и опытом в работы в рыночных условиях, и инвестиционными возможностями.

Необходимо широко вовлекать в публичные обсуждения все заинтересованные стороны: и НКО, и коммерческие компании — поставщиков социальных услуг, и госучреждения, и органы власти, отвечающие в регионе за реализацию ФЗ-442, а также самих потребителей (или их представителей). Частично такие обсуждения уже ведутся. Например, ресурсный центр НКО «ГРАНИ», г. Пермь¹³, с 2015 г. регулярно проводит методическую и аналитическую работу по расширению доступа СО НКО на рынок социальных услуг. В рамках проектов, осуществляемых на гранты Минэкономразвития РФ, Фонда Президентских грантов и др., он готовит аналитические материалы (в том числе для Нижегородской области¹⁴) проводит в разных регионах обучение для НКО, собирает базу лучших практик, организует дискуссии и круглые столы с участием НКО — поставщиков социальных услуг и органов власти о барьерах и потенциале НКО на рынке социальных услуг.

Однако потребители или их представители пока мало участвуют в таких дискуссиях. Необходима целенаправленная работа по включению в широкое обсуждение барьеров входа и реализации социальных услуг негосударственными поставщиками всех заинтересованных сторон реализации ФЗ-442.

В социальном обслуживании нельзя игнорировать проблему усиления поколенческой дифференциации, которое может приводить к эскалации конструируемых политическими решениями конфликтов между поколениями. В ситуации старения возникают определенные предпосылки для смещения конфликта поколений от конфликта «молодых и пожилых» в сторону конфликта интересов пожилых женщин третьего поколения (ухаживающих за стариками/caregivers) со старыми людьми — получателями длительного ухода (longterm care), о чем давно пишут российские и европейские исследователи [Zdravomislova, Tkach, 2016; Sidorenko 2014].

Такой сценарий тем более возможен в условиях разгосударствления обслуживания и роста нагрузки на семью. Поэтому согласимся с известным английским социологом К. Виктор в том, что «необходимо уделять особое внимание общим интересам различных возрастных групп, вместо того чтобы считать пожилых принци-

¹³ Материалы и проекты Центра «ГРАНИ»: <http://grany-center.org/materialy/proekty>; Методические рекомендации по вхождению НКО в реестр поставщиков социальных услуг: <http://grany-center.org/content/metodicheskie-rekomendacii-po-vhozhdeniyu-nko-v-reestr-postavshchikov-socialnyh-uslug>; Рекомендации по доступу СО НКО к бюджетному финансированию <http://grany-center.org/content/rekomendacii> и другие методические материалы: <http://grany-center.org/razrabotki-i-metodiki/nashi-razrabotki> (дата обращения: 06.02.2019).

¹⁴ Там же.

пиально отличающимися от нас. Основной задачей стареющего общества должна быть замена понятий независимости и зависимости социальной рамкой, которая уделяет особое внимание взаимозависимости поколений» [Victor, 2013: 218-219].

В целом начавшаяся пенсионная реформа, новые формы занятости, предиктивная забота о здоровье и реабилитационная медицина сделают более определенным ответ, много пожилых в России или нет, и какие виды помощи им действительно необходимо развивать. Активное долголетие предполагает не только усилия по улучшению здоровья или качества жизни, но и заинтересованное участие самих пожилых в построении своих жизней и в развитии сообществ, то есть социальной сплоченности. Важно также, чтобы СМИ сменили тональность обсуждения проблем пожилых с жалостливой на более уважительную и реалистичную, поскольку влияние массмедиа на население (и даже на сами государственные структуры) очень велико.

Список литературы (References)

Григорьева И. А., Сизова И. Л. Траектории старения женщин в современной России // Мир России. 2018. Т. 27. № 2. С. 109—135. <https://doi.org/10.17323/1811-038X-2018-27-2-109-135>.

Grigoryeva I. A., Sizova I. L. (2018) Aging Trajectories of Women in Modern Russia. *Universe of Russia*. Vol. 27. No. 2. P. 109—135. (In Russ.) <https://doi.org/10.17323/1811-038X-2018-27-2-109-135>.

Григорьева И. А. 100 лет социальной политики в России // Журнал исследований социальной политики. 2017. Т. 15. № 4. С. 497—515. <https://doi.org/10.17323/727-0634-2017-15-4-497-514>.

Grigoryeva I. A. (2017) 100 years of social policy in Russia. *Journal of Social Policy Studies*. Vol. 15. No. 4. P. 497—515. (In Russ.) <https://doi.org/10.17323/727-0634-2017-15-4-497-514>.

Григорьева И. А. Социальная политика и пожилое население в современной России: вызовы и возможности // Мир России. 2006. № 1. С. 29—49.

Grigoryeva I. A. (2006) Social Policy And The Elderly Population In Contemporary Russia: Challenges And Opportunities. *Universe of Russia*. No. 1. P. 29—49. (In Russ.)

Дмитриева А. Социальное включение пожилых: продление занятости или «продвинутый» досуг? // Журнал исследований социальной политики. 2018. Т. 16. № 1. С. 37—50. <https://doi.org/10.17323/727-0634-2018-16-1-37-50>.

Dmitrieva A. (2018) Achieving the Social Inclusion of Elderly People: A Continuation of Employment or 'Advanced' Leisure? *The Journal of Social Policy Studies*. Vol. 16. No. 1. P. 37—50. <https://doi.org/10.17323/727-0634-2018-16-1-37-50> (In Russ.)

Климова С. Г. Смыслы и практики разгосударствления социальных услуг // Социологические исследования. 2017. № 2. С. 48—56.

Klimova S. G. (2017) Meanings and practices of degovernmentalization of social services. *Sociological Studies*. No. 2. P. 48—56. (In Russ.)

Константинова Л. В. Социальная политика как фактор конструирования неравенства: новая модель патернализма // *Власть*. 2017. Т. 25. № 2. С. 16—22.

Konstantinova (2017) Social Policy as a factor in the construction of inequality: a new model of paternalism. *Power*. Vol. 25. No. 2. P. 16—22. (In Russ.)

Куприянова Т. А. Проблемы социального обслуживания граждан пожилого возраста // *Вестник СПбГУ*. 2009. Серия 12. Т. 2. № 1. С. 115—123.

Kupriyanova T. A. (2009) Problems of social services for elderly citizens. *Bulletin of St. Petersburg State University. Series 12*. Vol. 2. No. 1. P. 115—123. (In Russ.)

Московская А. А. Стимулы и барьеры привлечения негосударственных поставщиков к оказанию социальных услуг в России: российский и международный опыт // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2018. № 3. С. 88—116.

Moskovskaya A. A. (2018) Incentives and Barriers to Engaging Non-State Providers in the Provision of Public Social Services: Russian and Foreign Experience. *Public administration issues*. No. 3. P. 88—116. (In Russ.)

Парфенова О. Социальные сервисы для пожилых: формальные и неформальные правила и практики // *Журнал исследований социальной политики*. 2017. Т. 15. № 4. С. 573—588. <https://doi.org/10.17323/727-0634-2017-15-4-573-588>.

Parfenova O. (2017) Social Services for the Elderly: Formal and Informal Rules and Practices. *The Journal of Social Policy Studies*. Vol. 15. No. 4. P. 573—588. <https://doi.org/10.17323/727-0634-2017-15-4-573-588> (In Russ.)

Саралиева З., Петрова И. Пожилые в российской негосударственной социальной работе // *Журнал исследований социальной политики*. 2018. Т. 16. № 1. С. 95—108. <https://doi.org/10.17323/727-0634-2018-16-1-95-108>.

Saraliev Z., Petrova I. (2018) The Elderly in the Modern Russian System of Social Work. *The Journal of Social Policy Studies*. 16(1). P. 95—108. (In Russ.) <https://doi.org/10.17323/727-0634-2018-16-1-95-108>.

Сизова И. Л. Современные направления модификации социальной политики в странах Западной Европы // *Вестник Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского*. Серия: Социальные науки. 2002. № 1(2). С. 201—210.

Sizova I. L. (2002) Modern goals of changes in social policy in Western Europe. *Bulletin of Nizhny Novgorod state University. N. And. Lobachevsky. Social Sciences*. No. 1(2). P. 201—210. (In Russ.)

Сизова И. Л., Хусяинов Т. М. Труд и занятость в цифровой экономике: проблемы российского рынка труда // *Вестник Санкт-Петербургского университета*. Серия Социология. 2017. Т. 10. Вып. 4. С. 376—396.

Sizova I. L., Husyainov T. M. (2017) Labor and employment in the digital economy: The problems of the Russian labor market. *Bulletin of Saint Petersburg University. Sociology Series*. Vol. 10. No. 4. P. 376—396. (In Russ.)

Тарасенко А. Некоммерческий сектор в странах Европейского Союза и России в контексте трансформации государства благосостояния. СПб.: Норма. 2015. 224 с.

Tarasenko A. (2015) Non-profit sector in the countries of the European Union and Russia in the context of the transformation of the welfare state. St. Petersburg: Norma. 224 p. (In Russ.)

Gazing at Welfare, Gender and Agency in Post–socialist Countries (2011) Ed. by Maija Jäppinen, Meri Kulmala and Aino Saarinen. Cambridge Scholars Publishing.

Harris J. G. (2011) Serving the Elderly: Informal Care Networks and Formal Social Services in St. Petersburg. In: Gazing at Welfare, Gender and Agency in Post–socialist Countries. Ed. by Maija Jäppinen, Meri Kulmala and Aino Saarinen. Cambridge Scholars Publishing. P. 78—104.

Ivashinenko N., Varyzgina A. (2017) Socially Oriented NGOs and Local Communities in a Russian Region: Ways to Build Up Their Relationship. *Laboratorium. Journal of Social Researches*. Vol. 3. P. 82—103. <https://doi.org/10.25285/2078-1938-2017-9-3-82-103>.

Krasnopolskaya I., Skokova Y., Pape U. (2015) Government-nonprofit relations in Russia's regions: An exploratory analysis. *Voluntas*. Vol. 26. No. 6. P. 2238—2266. <https://doi.org/10.1007/s11266-015-9654-3>.

Kravchenko Z., Moskvin A. (2018) Entrepreneurial NPOs in Russia: Rationalizing the Mission. *Voluntas*. Vol. 29. No. 5. P. 962—975. <https://doi.org/10.1007/s11266-018-0016-9>.

Sidorenko A. (2014) Social Policy in the CIS+ Countries: the Area of Ageing, Draft paper prepared for the UNRISD Conference «New Directions in Social Policy: Alternatives from and for the Global South», 7—8 April, 2014, Geneva, Switzerland. URL: [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/692F0A34431A3D78C1257D08003FBD40/\\$file/Sidorenko.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/692F0A34431A3D78C1257D08003FBD40/$file/Sidorenko.pdf) (accessed 20.08.2019).

Zdravomislova E., Tkach O. (2016) Cultural patterns of class inequality in the realm of paid domestic work in Russia. *Laboratorium. Journal of Social Researches*. Vol. 8. No. 3. P. 68—99.

Victor C. R. (2010) Ageing, health and care. Bristol: The Policy Press. 224 p.