



ИНФОДОСЬЕ

Информационная подборка материалов на основе ресурсов
Управления библиотечных фондов (Парламентской библиотеки)
в помощь законодательной деятельности*

Тема	<i>Государственная поддержка деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг</i>
Дата	<i>12.07.2017</i>
Составители	<i>Поиск, анализ, отбор, систематизация материалов, формирование контента инфодосье и библиографического списка, подготовка выходных форм – канд. ист. наук Н.В. Фатуева (консультант УБФ (ПБ)); сканирование публикаций – Л.А. Володина (старший специалист 2 разряда отдела ведения баз данных и государственной библиографии по официальным документам УБФ (ПБ)).</i>
Контакты	<i>тел. 8(495)692-28-63, факс 8(495)692-97-36, e-mail: parlib@duma.gov.ru</i>

Часть 1. Публикации в журналах, сборниках и газетах

<i>Матвиенко В.И. Государство от своих социальных обязательств не откажется</i>	2
<i>Карелова Г.Н. Регионы должны поддерживать социальных предпринимателей</i>	3
<i>Федорова М.Н. Социально ориентированные некоммерческие организации как субъекты социально-экономической системы: роль в социальной политике</i>	4
<i>Голубев С.В., Славгородская М.Ю., Хрусталева А.А. Система государственной поддержки как инструмент развития рынка социальных услуг</i>	9
<i>Рудник Б.Л., Куштанова Е.В., Романова В.В. Привлечение НКО к оказанию услуг социальной сферы</i>	14
<i>Ростовская Т.К., Петрова Т.Э., Шимановская Я.В. Об обеспечении поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам</i>	19
<i>Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б. НКО как поставщики социальных услуг: верификация слабых сторон</i>	29

Часть 2. Библиографический список книг, авторефератов диссертаций, неопубликованных материалов парламентских мероприятий, публикаций в журналах, сборниках и газетах	38
---	-----------

* В материалах, использованных для подготовки инфодосье, сохранены оригинальные тексты источников опубликования. В соответствии с законодательством Российской Федерации в части, касающейся соблюдения авторских прав, публикации, представленные в инфодосье, не предназначены для тиражирования, размещения в Интернет, распространения или продажи.

Часть 1. Публикации в журналах, сборниках и газетах

ГОСУДАРСТВО ОТ СВОИХ СОЦИАЛЬНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ НЕ ОТКАЖЕТСЯ*

В.И. Матвиенко, Председатель Совета Федерации

(...) В регионах, муниципальных образованиях действуют по-настоящему успешные, проверенные жизнью практики развития социального предпринимательства, государственно-частного партнерства, формируется конкурентная среда. Нет сомнения, что без этих практик и инноваций невозможно рассчитывать на продвижение вперед в социальной политике, добиваться ее гибкости и прозрачности. Активное участие в этом процессе структур гражданского общества, бизнеса, самих граждан является необходимым условием эффективности идущих преобразований. Жизнь уже подтвердила важную роль социально ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО) и в доведении до органов власти интересов, потребностей, нужд различных социальных слоев, и в генерировании продуктивных, инновационных способов их удовлетворения.

Вполне закономерно, что по инициативе Президента России был сделан новый шаг вперед в углублении взаимодействия государственного и некоммерческого секторов. Совет Федерации, сенаторы сыграли ведущую роль не только в подготовке федерального закона, закрепившего инициативу Президента РФ о придании СОНКО статуса реального партнера государства в практическом оказании общественно полезных социальных услуг, но и в изучении и транслировании опыта НКО.

Сегодня мы можем констатировать, что многие некоммерческие организации выполняют свою работу, находя решения, которые полнее учитывают региональные и местные реалии, специфику социальных групп и даже индивидуальные пожелания людей и нередко превосходят в этом государственные структуры. Успешный опыт по оказанию социальных услуг населению негосударственными организациями мы видим в Республике Башкортостан, Пермском и Ставропольском краях, Новосибирской и Тюменской областях, городе Санкт-Петербурге.

Потенциал некоммерческих, негосударственных организаций, без преувеличения, огромен. Вместе с тем нужно активнее внедрять и новые механизмы, формы его реализации. В частности, использовать проектный подход в решении социальных проблем. Первые шаги уже сделаны. Так, Совет Федерации совместно с Ассоциацией участников государственно-частного партнерства «Центр развития ГЧП» с марта 2017 года участвует в осуществлении Всероссийской программы поддержки проектных инициатив в сфере государственно-частного партнерства. Фронт работ широк: это и реконструкция медицинских учреждений и объектов культурного наследия, и создание дошкольных образовательных учреждений, и возведение дворцов спорта, и формирование туристско-рекреационных зон. Форум социальных инноваций, уверена, придаст новый импульс развитию этого перспективного направления.

Все более важную роль играет социально ответственная деятельность крупных отечественных компаний. По-настоящему масштабными становятся корпоративная благотворительность, волонтерство, поддержка бизнесом некоммерческих организаций. Эта деятельность положительно сказывается на повышении качества жизни как сотрудников компаний, так и населения регионов, где находятся производства. Одна из задач, которая стоит сегодня, обеспечить не менее активное участие малого и среднего бизнеса в развитии социальной сферы. Необходимо наконец дать четкое определение социальному предпринимательству, выработать эффективные механизмы его поддержки, которые будут стимулировать приход в социальную сферу предприимчивых и творческих людей с активной гражданской позицией. Показателен в этом смысле опыт тех регионов, где необходимый положительный эффект обеспечивается за счет постоянного диалога региональных и муниципальных властей с бизнесом и гражданским обществом, где стремятся к объединению усилий и ресурсов в решении насущных социальных задач. Совет Федерации настроен на то, чтобы продолжать законодательную работу над созданием условий, обеспечивающих развитие социальной сферы, содействовать конструктивному партнерству государства со всеми ее субъектами. Это не означает, что за поддержкой СОНКО, бизнеса, государственно-частного партнерства стоит стремление государства постепенно свести к минимуму свою роль в социальной сфере. Разработка и реализация социальной политики остается прерогативой государства. Образно говоря, государство было и остается заказчиком социальной политики, негосударственные организации - подрядчиками в деле ее реализации. (...)

* Матвиенко В.И. Государство от своих социальных обязательств не откажется / В.И. Матвиенко // Парламентская газета. – 2017. - № 21. - 2 июня. - С. 17. - Материалы приводятся выборочно в соответствии с предметно-тематической проблематикой инфодосье.

РЕГИОНЫ ДОЛЖНЫ ПОДДЕРЖИВАТЬ СОЦИАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ*

Г.Н. Карелова, заместитель Председателя Совета Федерации

Вице-стикер Совета Федерации Галина Карелова рассказала «Парламентской газете», чем может быть полезен власти, бизнесу и гражданам второй Форум социальных инноваций регионов.

- Галина Николаевна, что вы ждете от форума?

- Мне очень хотелось бы, чтобы он был таким же плодотворным, как и первый. После него получила развитие законодательная и нормативная база для социально ориентированных НКО, появился закон о государственно-частном партнерстве. Все это, в свою очередь, привело к появлению и росту числа новых участников и новых институтов социальной сферы, к изменению региональных моделей управления. Форум - очень своевременная возможность для всех участников процессов, идущих в социальной сфере, обсудить и использовать новый полезный опыт и найти сообща пути дальнейших социальных преобразований. Судя по тому, что на этот раз все 85 регионов прислали заявки на участие, мои ожидания разделяют остальные участники.

- Как построена программа? Каким вопросам будет уделено основное внимание?

- Программа выстраивалась по согласованию с представителями регионов, НКО и бизнеса. Каждая тема актуальна. В целом программа соответствует поставленным президентом Владимиром Путиным в Посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации задачам по модернизации социальной сферы. Основной формат общения - дискуссии и презентации проектов. В частности, одна из тем - возможности инновационного развития государственного сектора. НКО, их перспективы, проблемы, пути решения этих проблем - вторая тема. Третья - роль бизнеса в развитии социальной сферы. Четвертая будет касаться волонтерского движения. (...)

- Одна из площадок, как вы сказали, будет посвящена роли бизнеса в социальной сфере. Как вы оцениваете его возможности и перспективы? Какова ситуация сегодня?

- Думаю, что наиболее полный ответ о том, насколько потенциал бизнеса используется в социальной сфере, прозвучит как раз на форуме. Я убеждена, что бизнес как источник социальных инноваций будет играть значимую роль. Пока же она достаточно скромна, хотя число негосударственных предприятий в социальной сфере постоянно растет и они начинают осваивать все больше новых для себя ниш, добавляя к традиционным (уход за пожилыми, помощь инвалидам и прочее) участие в создании новой инфраструктуры, в решении серьезных социальных проблем - в профилактике наркомании и алкоголизма, в трудоустройстве, образовании, обучении востребованным на рынке труда профессиям и так далее. Есть также много примеров, когда крупные компании инвестируют в развитие социального предпринимательства в регионах своего присутствия. Русал, «ЛУКОЙЛ», «Северсталь», «Норильский никель», «Сибирская угольная энергетическая компания» и другие вкладывают средства, знания, опыт в то, чтобы поддержать, вырастить новых социальных предпринимателей. По самым скромным оценкам, масштаб участия крупного бизнеса в решении региональных социальных задач около трех триллионов рублей.

Что касается государственно-частного партнерства в социальной сфере, пока на стадии реализации всего 369 проектов. С одной стороны, мало - около 15 процентов от всех проектов ГЧП. С другой стороны, это уже более 246,6 миллиарда рублей социальных инвестиций. Рост объема рынка социальных проектов составил более 70 миллиардов рублей за год. Что нужно сделать, чтобы ГЧП активнее использовалось в обновлении инфраструктуры социальной сферы, как помогать становлению малого бизнеса, как заинтересовывать крупный бизнес активнее действовать в социальной сфере - это все будет предметом дискуссий форума.

- Какие законодательные инициативы будут обсуждаться на форуме?

- Предложений поступило много. В частности, по закону о ГЧП. Даже та статистика, которую я привела выше, убеждает в необходимости дополнений, расширении сфер действия бизнеса в социальной сфере. Есть предложения усовершенствовать законодательство по институтам поддержки НКО. Очень нужен и четкий статус социальным предпринимателям. Тогда мы сможем сильнее мотивировать регионы поддерживать тех, кто готов идти в социальную сферу. Пока же социальное предпринимательство как явление есть, а законодательного статуса у него нет. Такая же ситуация и с добровольцами. И я, и мои коллеги из палаты регионов и Госдумы, из профильных министерств готовы обсуждать и рассматривать все инициативные предложения. (...)

* Карелова Г.Н. Регионы должны поддерживать социальных предпринимателей / Г.Н. Карелова, С. Михайлова // Парламентская газета. – 2017. - № 21. - 2 июня. - С. 19. - Материалы приводятся выборочно в соответствии с предметно-тематической проблематикой инфодосье.

СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫЕ НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ: РОЛЬ В СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ*

М.Н. Федорова, ведущий научный сотрудник Института экономика РАН, доктор экономических наук

Государство как субъект социально-экономической Системы в социальной политике играет ведущую роль. Однако при этом далеко не всегда все вопросы социальной политики решаются только государственными организациями и лишь за счет государственных средств. В социально-экономической Системе взаимодействуют различные субъекты, представляющие ее вертикальные и горизонтальные структуры. Ядром такой Системы является человек, как субъект экономики и общества. Именно он противостоит экономическим и геополитическим вызовам, находит новые пути разрешения возникающих экономических, политических и социальных проблем. Государство определяет модель социальной политики. (...)

Меры государственной поддержки социально ориентированных НКО включают госзаказы, федеральные и региональные программы, по которым выделяются средства из федерального, региональных и муниципальных бюджетов, льготы по НДС и социальным платежам. Кроме того, учреждены государственные премии в области правозащитной и благотворительной деятельности, что поощряет развитие меценатства и волонтерства. Необходимо отметить, что социально ориентированные НКО популярны в обществе, от 30 до 47% опрошенных готовы их поддерживать [9, с. 26].

Таким образом, государство в российской социально-экономической Системе поддерживает социально ориентированные НКО и ориентирует их на производство опекаемых благ [6, с. 14]. В связи с этим возникла необходимость конкретизации - законодательного закрепления статуса НКО - исполнителя общественно-полезных услуг и составления Министерством юстиции РФ реестра таких организаций. В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части установления статуса некоммерческой организации - исполнителя общественно полезных услуг» № 287-ФЗ от 03.07.2016 НКО - исполнитель общественно полезных услуг определяется как социально ориентированная НКО, которая на протяжении одного и более года оказывает общественно полезные услуги надлежащего качества (перечень услуг будет утвержден Правительством РФ), не является иностранным агентом и не имеет задолженностей по налогам, сборам и иным обязательным платежам. Такая НКО будет иметь право на приоритетное получение мер государственной поддержки.

Такого рода меры, безусловно, необходимы. Вместе с тем для развития и функционирования социально-экономической Системы необходимо, чтобы человек как субъект экономики и общества имел возможность реализовать свои созидательные мотивации во всех подсистемах социально-экономической Системы. Если такая возможность есть, человек считает страну комфортной для работы и проживания. Не случайно, например, развитие благотворительности рассматривается как индикатор социального и морально-нравственного здоровья общества [10, с. 3].

Вектор изменения институтов социально ориентированных НКО, функционирующих в социальной сфере, в России определяется соотношением общего и идентичного в модели социально-экономической Системы. Общим вектором развития социально-экономической Системы является расширение возможностей и мотиваций созидательной деятельности человека как субъекта экономики и общества [11, с. 18-19]. Исходя из этого, институты НКО развиваются таким образом, чтобы все желающие могли бы участвовать в финансировании и работе социально ориентированных НКО. В то же время в иерархической модели Системы первостепенное значение имеют государственная поддержка социально ориентированных НКО и государственно-частное партнерство.

Государство направляет деятельность социально-ориентированных НКО с помощью соответствующих программ поддержки и грантов Президента РФ. За период 2011-2015 гг. сумма этой поддержки увеличилась в 2,6 раз и достигла почти 5 млрд руб. [12, с. 152]. Субсидии от органов государственной власти разного уровня в 2015 г. получала 1/3 социально ориентированных НКО, а у 10% - это был основной источник финансирования [13]. В то же время, для баланса вертикальных и горизонтальных отношений необходимо больше поощрять индивидов и коммерческие структуры создавать и финансировать такие организации. В связи с этим возникает задача формирования отношений доверия между органами государственной власти, общественными организациями и гражданами, предоставление гражданам возможностей реализовывать себя как субъектам общества.

* Федорова М.Н. Социально ориентированные некоммерческие организации как субъекты социально-экономической системы: роль в социальной политике / М.Н. Федорова // Вестник Института экономики Российской академии наук. - 2016. - № 5. - С. 77-91. - Материалы приводятся выборочно в соответствии с предметно-тематической проблематикой инфодосье.

Взаимодействие государства, бизнеса и социально ориентированных НКО в социальной политике в конечном счете обеспечивает гармонию интересов различных социальных групп в вертикальных и горизонтальных отношениях социально-экономической Системы. В России развитие вертикальных отношений опережает развитие горизонтальных отношений, что обусловлено построением социально-экономической Системы «сверху вниз». Рассмотренные выше этапы развития институтов социально ориентированных НКО отражают эту тенденцию. В то же время нельзя не учитывать, что горизонтальные отношения - это скрепы общества, и без них вертикальные отношения неустойчивы.

Поскольку российская социально-экономическая Система относится к числу иерархических, ей присуще противоречие между государством и социумом, которое проявляется в стремлении государственной власти ограничить свободу человека, в недостаточности обратных связей человека и государства, а также коллективизма в действиях людей.

В России развитие социально ориентированных НКО сдерживается привычкой к государственному патернализму, недостаточностью льгот для благотворителей и низким уровнем доходов большинства населения. Так, динамика распределения общего объема денежных доходов по 20%-м группам населения в 2000-2014 гг. показывает, что сокращается доля доходов трех групп населения с более низкими доходами (первой - с 5,9 до 5,2%, второй - с 10,4 до 9,9%, третьей - с 15,1 до 14,9%) и растет доля доходов высокодоходных групп населения (четвертой - с 21,9 до 22,6%, пятой - с 46,5 до 47,4%). Индекс концентрации доходов (коэффициент Джини) увеличился с 0,289 в 2000 г. до 0,416 в 2014 г.¹

По отмеченным выше причинам НКО в России не играют значительной роли в производстве общественных благ. Доля предприятий, находящихся в собственности НКО, сокращается (в 2000 г. - 6,7%, в 2005 г. - 5,3%, в 2010 г. - 3,3%, а в 2014 г. - 3,0%)². В структуре использованного ВВП вклад НКО, обслуживающих домашние хозяйства, растет: он увеличился со 139373 млн руб. в 2005 г. до 281905 млн руб. в 2014 г. (в текущих рыночных ценах), но при этом доля НКО сокращается: в 2005 г. - 0,6%, в 2014 г. - 0,3%³. Что же касается социально ориентированных НКО, то количество реально функционирующих в несколько раз меньше, чем зарегистрированных.

В других странах НКО традиционно играют более значительную роль. В развитых странах доля НКО в ВВП достигает в среднем 6,6%, доля занятых в НКО - 7,1%, доля социально ориентированных НКО среди НКО - 60-70% [8, с. 133]. Они занимают свой сегмент в социальной сфере, взаимодействуют с государством в решении социальных проблем.

В российской социально-экономической Системе государство само решает значительную часть социальных задач, ограничивая пространство для деятельности человека как субъекта общества. Однако недостаточность реализации созидательных, творческих функций человека как субъекта общества тормозит развитие российской социально-экономической Системы в целом. Исследователи отмечают, что страны с высоким уровнем развития социального капитала⁴, в том числе некоммерческих организаций, более успешны в экономическом отношении (например, США, ФРГ, Япония). Низкий уровень их развития, напротив, ограничивает эффективность рынка [12, с. 26]. Такая взаимозависимость неизбежна, поскольку вертикальные и горизонтальные отношения во всех подсистемах социально-экономической Системы взаимосвязаны, необходим баланс их развития, а недостаточное развитие одних препятствует развитию других.

Исходя из необходимости баланса вертикальных и горизонтальных отношений, можно предположить, что следующий этап развития НКО в российской социально-экономической Системе будет связан с поощрением частной благотворительности, меценатской деятельности, развитием многосубъектности социальной политики.

Россию, как и многие другие страны, затронул кризис государства благосостояния, связанный с невозможностью финансирования социальной сферы только за счет государства. В экономической литературе отмечается, что существующие тенденции изменения структуры расходов консолидированного бюджета России на социально-культурные мероприятия свидетельствуют о стремлении свести социальные функции государства преимущественно к социальной защите. Удельный вес расходов на социальную защиту растет (2009 г. — 55,7%, 2014 г. — 58,1%) и в то же время снижается удельный вес расходов на образование (2009 г. — 21%, 2014 г. — 20%), на здравоохранение, физическую культуру и спорт (2009 г. — 19,5%, 2014 г. — 18,4%), а также на культуру, кинематографию и средства массовой информации (2009 г. — 3,8%, 2014 г. - 3,5%) [14, с. 146].

При этом необходимо учитывать, что в процессе реформ в России трансформируется и модель социальной политики, которая на сегодняшний день включает остатки патернализма советских времен, элементы либеральной и социал-демократической моделей. Происходит приватизация сферы социальных услуг, децентрализация управления социальной сферой, сокращаются государственные социальные расходы, развивается рынок социальных услуг и их аутсорсинг. Источниками социального благосостояния становятся человек, семья, государство, работодатель, благотворитель [15, с. 5].

Роль социально ориентированных НКО как субъектов социально-экономической Системы зависит от модели социальной политики. Либеральная модель социальной политики (США, Великобритания) основана на ответственности человека - он обеспечивает себе социальные блага сверх государственного минимума. При этом индивидуализм дополняется коллективизмом - объединением людей в различных негосударственных некоммерческих организациях. Государство поощряет частную благотворительность с помощью налоговых льгот. В социал-демократической модели социальной политики (ФРГ, Франция, Скандинавские страны) государство играет ведущую роль, а социально ориентированные НКО играют вспомогательную роль. При этом развивается социальное партнерство государства, бизнеса и НКО. Так, например, в ФРГ НКО - члены благотворительных союзов - являются приоритетными поставщиками услуг в здравоохранении, уходе за больными, работе с молодежью и т.п.

В странах Южной Европы (например, в Испании) религиозные мотивы и благотворительная деятельность церкви играют существенную роль. Церковь показывает пример милосердия, а также собирает пожертвования среди прихожан и организует работу волонтеров. В России поощрение человека к благотворительности и меценатству еще только начало развиваться. Однако Россия заняла 8-е место по объему частных пожертвований в благотворительные организации по отношению к ВВП (0,34% ВВП). Для сравнения: в США этот показатель составляет 1,44%, в Новой Зеландии - 0,78%, в Канаде - 0,77%, в Великобритании - 0,54%, в Республике Корея - 0,5%, в Сингапуре - 0,39%, в Индии - 0,37% [16].

Международный опыт свидетельствует, что налоговые стимулы побуждают людей и компании к благотворительным пожертвованиям. В странах, где есть налоговые льготы для жертвователей (доноров), доля таких людей на 12% больше [17].

В России государство в основном поддерживает благотворительность физических лиц. Для них предусмотрен вычет по НДФЛ в размере 13% от суммы благотворительных пожертвований, причем по этой сумме также есть ограничения - не более 25% облагаемого дохода. Что касается юридических лиц, то для них введены налоговые льготы по НДС. Безвозмездная передача товаров, работ, услуг, имущественных прав в рамках благотворительной деятельности освобождена от обложения НДС, за исключением подакцизных и некоторых других товаров. Однако юридические лица в России не освобождаются от уплаты налогов с тех сумм, которые были направлены на благотворительность. Между тем во многих странах корпорациям предоставлены такие льготы, разумеется, с определенными ограничениями. Например, во Франции вычеты не могут превышать 0,5% налогов, которые платит компания, в Италии - 2% налогооблагаемой прибыли, в Бразилии - 4%, в Мексике - 7%, в Индии, Нидерландах, Южной Корее, Испании и США - 10%, в Китае - 12% [18].

В России необходимо больше поощрять благотворительность юридических лиц. Несмотря на кризис и антироссийские санкции, она увеличивается. В 2014 г. 19% социально ориентированных НКО получали средства от российских коммерческих компаний, а в 2015 г. - 23% [13].

В России налоговые льготы для жертвователей - юридических лиц не рассматриваются в федеральном законодательстве как обязательные. Этот вопрос решается на уровне субъектов РФ. Например, согласно ст. 284.1 Налогового Кодекса РФ, органы законодательной власти субъектов РФ имеют право уменьшать для отдельных категорий налогоплательщиков ставки налога на прибыль в части, подлежащей зачислению в региональный бюджет, с 18 до 13,5%. Поощрение меценатской деятельности физических лиц также отнесено на уровень субъектов РФ. В статье 7.1 Федерального закона «О меценатской деятельности» № 327-ФЗ от 04.11.2014 отмечается, что органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления имеют право осуществлять меры экономической поддержки меценатов и получателей меценатской поддержки. Было бы целесообразно, на наш взгляд, в обоих случаях заменить формулировку «имеют право» на более определенную и обязывающую. (...)

Социально ориентированные НКО используют различные источники средств. Они опираются на свой фандрайзинг⁵, привлечение волонтеров, на правительственные гранты, государственные субсидии, налоговые льготы, а также финансируются на конкурсной основе. Такое финансирование развивается в США с 1980-х годов, а в последние годы появилось и в России. Но, как отмечает Общественная палата РФ, средства по государственным заказам и правительственным программам выделяются на покрытие расходов НКО после выполнения работы, без авансирования и кредитования. Необходимо распространить на НКО - исполнителей общественно-полезных услуг: - меры поддержки, предусмотренные для малого и среднего предпринимательства. Это было бы справедливо, поскольку в соответствии с Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. не менее 15% объема закупок должно приходиться на социально ориентированные НКО и малые предприятия.

Вместе с тем следует отметить, что низкий уровень прозрачности НКО нередко вызывает недоверие граждан. Так, из более чем 300 российских благотворительных фондов только 107 открыли свою финансовую отчетность [22, с. 71]. Чтобы НКО стали более открытыми для общества,

необходима регулярная публикация отчетов об их деятельности в открытом доступе. Особенно это касается социально ориентированных НКО, получающих государственные средства.

Особое место в совершенствовании институтов социально ориентированных НКО занимают льготы. В РФ ряду НКО предоставляются налоговые льготы (например, в сфере здравоохранения и социального обслуживания - если доход от основной деятельности составляет не менее 90%). Не облагаются налогом на прибыль вступительные и членские взносы в НКО; средства, переданные на осуществление благотворительной деятельности, на формирование и пополнение целевого капитала НКО; средства, полученные на осуществление уставной деятельности.

Существуют также льготы по налогообложению имущества религиозных организаций и общественных организаций инвалидов, используемого для осуществления уставной деятельности. Для общественных организаций инвалидов предусмотрено значительное количество льгот. Так, не подлежат налогообложению операции по реализации на территории РФ товаров, за исключением подакцизных, минерального сырья, полезных ископаемых, охотничьих ружей, меховых изделий и некоторых других товаров, а также работ и услуг, за исключением брокерских и иных посреднических услуг, осуществляемые общественными организациями инвалидов, в которых они составляют не менее 80% работников; организациями, уставный капитал которых состоит из вкладов общественных организаций инвалидов, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников - не менее 50%; учреждениями, единственными собственниками имущества которых являются общественные организации инвалидов и деятельность которых направлена на социальные цели и т.п.

Необходимо при этом отметить, что в РФ льготы предоставляются более узкому кругу НКО, чем в других странах. Например, во Франции при освобождении от налогов учитывается характер основной деятельности НКО, а не ее доля в доходах. В США НКО уплачивают налоги только с доходов, не связанных с основной деятельностью, а в РФ освобождение от налогов части дохода не предусмотрено [23, с. 24]. В дальнейшем элементы этого опыта могут быть использованы для совершенствования налогообложения НКО в РФ.

Льготы, поощряющие индивидов и коммерческие структуры вносить средства в социально ориентированные НКО, будут расширять возможности самореализации человека как субъекта общества, субъекта социальной политики. Это будет способствовать гармоничному развитию вертикальных и горизонтальных отношений социально-экономической Системы и ее эволюции в направлении возрастания роли горизонтальных отношений, расширения свободы человека, развития его альтруистических качеств, созидательных мотиваций в социальной сфере.

¹ *Россия в цифрах. 2015. Крат. стат. сб. М.: Росстат, 2015. С. 129.*

² *Россия в цифрах. 2015.. Крат. стат. сб. М.: Росстат, 2015. С. 202.*

³ *Российский статистический ежегодник. 2015. Стат. сб. М.: Росстат, 2015. С. 292.*

⁴ *Социальный капитал - деловые и личные связи и формы совместного действия индивидов и их групп, которые образуются путем самоорганизации (Ostrom E. Governing and Commons. The Evolution of Institution for Collective Action. N. Y., 1990. P. 25; Putnam R. Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1993).*

⁵ *Сбор средств, выделяемых физическими и юридическими лицами в качестве пожертвований для НКО или на конкретные социальные проекты.*

Литература

1. Новая газета, 18.09.2015.
2. Ольсевич Ю.Я. Фундаментальная неопределенность рынка и концепции современного кризиса. М.: ИЭ РАН, 2011.
3. Ольсевич Ю.Я. Психологические основы экономического поведения. М.: ИНФРА-М, 2009. С. 185.
4. Бердяев Н.А. Философия неравенства. М.: ИМА - ПРЕСС, 1990.
5. Федорова М.Н. Трансформации институтов некоммерческих организаций в Российской Федерации. М.: ИЭ РАН, 2004.
6. Рубинштейн А.Я. Институциональная эволюция патернализма. М.ИЭ РАН, 2015.
7. Доклад о состоянии гражданского общества в РФ за 2015 г. М.: ОПРФ. (<http://www.oprf.rul>).
8. Гимазова Ю.В., Знаменский Д.Ю., Омельченко Н.А., Харичкин И.К. Взаимодействие государства и социально ориентированных некоммерческих частных организаций. М.: Изд. дом ГУУ, 2015. С. 133.
9. Гражданский активизм: новые субъекты общественно-политической деятельности. М.: ИСИ РАН, 2014.
10. Ларионова Т.П. Благотворительная деятельность как ресурс социальной политики (на примере Республики Татарстан). Казань, КГТУ, 2010
11. Савченко П.В. Феномен Системы в контексте реалий и выбора вектора развития России // Вестник Института экономики РАН. 2016. № 2.

12. Тарасенко А. Некоммерческий сектор в странах ЕС и России в контексте трансформации государства благосостояния. СПб.: Норма,
13. 20 важных цифр и фактов о благотворительности. (<http://www/philanthropy.ru/analysis/>).
14. Савченко П.В. Очерки о социально-экономической Системе России: человек как вектор развития. М.: ИНФРА-М, 2016.
15. Соболева И.В., Чубарова Т.В., Музычук В.Ю. Развитие социальной сферы: отраслевая специфика (образование, культура, здравоохранение). М.: ИЭ РАН, 2014.
16. Ходорова Ю. Валовая внутренняя филантропия: анализ взаимосвязи ВВП, налогов и частной благотворительности (<http://www/philanthropy.ru/analysis/>).
17. Сучилин А. Как налоговая политика стимулирует благотворительность: исследования САФ (<http://www/philanthropy.ru/analysis/>).
18. См.: Бочкарева Т. На какие налоговые льготы могут рассчитывать компании-доноры // Ведомости. 03.06.2013. № 3357.
19. Зеленова Е. Благотворительность: понимание мест и роли в структуре социальной политики. М.: Изд-во «Проспект», 2012. С. 158,159.
20. Шлихтер А.А. Направления и механизмы взаимодействия социально ориентированного бизнеса с некоммерческим сектором США. М.: ИМЭМО РАН, 2010.
21. Музычук В.Ю., Хаунина Е.А. Институциональные инновации в финансировании культуры (научный доклад). М.: ИЭ РАН, 2016. 2010. 2015.
22. Ковал в И. Российские благотворительные фонды // Общество и экономика. 2016. № 1.
23. Золотарева А.Б., Малинина Т.А. Подходы к налогообложению некоммерческих организаций // Финансы. 2015. № 9.
24. Шабалина Н.А. Некоммерческие организации как фактор формирования отечественного социокультурного пространства. Барнаул,
25. Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Негосударственные некоммерческие организации: институциональная среда и эффективность деятельности. М.: НИУ-ВШЭ, 2007.

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ РЫНКА СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ*

С.В. Голубев, генеральный директор, кандидат социологических наук

М.Ю. Славгородская, заместитель генерального директора

(Агентство социальных инвестиций и инноваций)

А.А. Хрусталева

Если в качестве приоритетной задачи в сфере развития негосударственного сектора рассматривать его привлечение к оказанию социальных услуг, финансируемых в том числе за счет бюджетных средств, необходимо скорректировать существующую систему государственной поддержки, ориентируя ее на решение следующих задач:

- обеспечение доступа СО НКО на рынок социальных услуг;
- стимулирование разработки и внедрения новых социальных технологий;
- содействие в проведении СО НКО организационных изменений и повышения их профессионального уровня.

Для решения вышеперечисленных задач система государственной поддержки должна характеризоваться следующими параметрами:

- формирование прозрачных механизмов доступа некоммерческих организаций на рынок социальных услуг;
- финансовая поддержка проектов по разработке и внедрению новых социальных технологий;
- финансовая поддержка масштабирования деятельности некоммерческих организаций;
- поддержка инфраструктуры, содействующей организационному развитию некоммерческих организаций.

Требования к системе доступа некоммерческих организаций на рынок социальных услуг

В настоящий момент на федеральном и региональном уровне частично сформированы основные подходы к системе взаимодействия органов власти и организациями негосударственного сектора в процессе оказания социальных услуг на условиях бюджетного финансирования. На сегодняшний день они определены в области социального обслуживания населения и программ общего образования.

Представляется, что дальнейшее совершенствование системы доступа некоммерческих организаций на рынок социальных услуг может проводиться по следующим основным направлениям:

- 1) использование единых подходов к размещению государственного заказа на оказание социальных услуг во всех отраслях бюджетной сферы;
- 2) четкая регламентация процедур доступа некоммерческих организаций, снятие административных барьеров.

К примеру, в части регламентации рекомендуется провести работы по решению следующих задач:

- Оптимизация требований к некоммерческим организациям для включения в государственные реестры поставщиков социальных услуг.

Перечень требований должен обеспечивать выбор надежных поставщиков, при этом не накладывая излишних требований на организации, которые не могут быть выполнены подавляющим числом представителей негосударственного сектора.

- Регламентация процедур включения в реестр поставщиков социальных услуг.

На региональном уровне должен быть принят порядок включения организаций в реестр, который устанавливает перечень документов для аккредитации организаций, последовательность действий при подаче заявки на включение в реестр, возможные причины отказа в аккредитации, сроки рассмотрения заявок и др. Желательно проводить сбор заявок на аккредитацию через службу «одного окна».

- Регламентация процедур получения НКО компенсации за счет средств бюджета затрат на оказание услуг.

По аналогии с предыдущим пунктом на региональном уровне должен быть принят порядок, максимально регламентирующий подачу организациями заявок на компенсацию их затрат.

* Голубев С.В. Система государственной поддержки как инструмент развития рынка социальных услуг / С.В. Голубев, М.Ю. Славгородская, А.А. Хрусталева // Система государственной поддержки СО НКО как инструмент развития рынка социальных услуг. – М., 2017. – С.15-27. - Материалы приводятся выборочно в соответствии с предметно-тематической проблематикой инфодосье.

— Формирование единого перечня социальных услуг, затраты на которые могут компенсироваться за счет средств бюджета.

Данный перечень должен содержать как услуги в области социального обслуживания населения, так и в других отраслях социальной сферы, включенные в федеральный перечень общественно полезных услуг. Степень детализации в описании услуг в реестрах должна быть сравнимой по разным сферам.

— Установление минимальных требований к стандартам оказания социальных услуг.

По каждой услуге должны быть разработаны минимальные требования к качеству, которые должны быть положены в основу расчетов нормативов финансирования услуг, а также включены в стандарты оказания услуг. Стандарты услуг, принимаемые на уровне каждой организации, должны содержать все минимальные требования. По решению руководителей организации стандарты могут содержать дополнительные требования к качеству и объему услуг.

— Определение нормативов финансирования социальных услуг с учетом рыночной стоимости ресурсов, необходимых для их оказания.

Нормативы финансирования должны учитывать в расчетах рыночные ставки на оплату труда персонала, аренду помещений, закупку расходных материалов и т. п. Такие нормативы должны обеспечивать адекватную компенсацию затрат негосударственных организаций за оказанные ими услуги, позволяющую им не только компенсировать понесенные затраты, но и инвестировать в дальнейшее развитие их деятельности.

— Применение единых подходов к распределению бюджетных средств на оказание услуг между государственными и негосударственными организациями.

В рамках данного направления необходимо обеспечить равные условия конкуренции между организациями государственного и негосударственного сектора, изменив систему формирования государственного задания. Как и в случае негосударственных организаций, бюджетные учреждения должны получать финансирование в виде компенсации затрат за оказанные услуги. При этом объем финансирования должен напрямую зависеть от объема оказанных услуг, а не от утвержденного на региональном уровне штатного расписания.

— Законодательное установление возможности доплаты потребителем за услугу более высокого качества.

В рамках данного направления необходимо принять нормативно-правовые акты, которые позволяли бы некоммерческим организациям заключать с потребителями дополнительные договоры на доплату за более высокое качество услуг (например, отдельную палату при минимальном требовании размещения в двухместных палатах).

— Использование единой схемы размещения заказов у некоммерческих организаций.

Схема размещения заказов у некоммерческих организаций, предусмотренная Законом 442-ФЗ, должна использоваться для финансирования всех общественно полезных услуг. Соответственно, из системы государственной поддержки должны быть исключены грантовые конкурсы (конкурсы субсидий), в рамках которых финансируется текущая деятельность организаций по оказанию социальных услуг населению. Также должна быть исключена практика размещения заказов на аналогичные сервисы в рамках Закона 44-ФЗ и Закона 223-ФЗ о контрактной системе в Российской Федерации.

— Включение предложений негосударственных организаций в государственную систему информирования потребителей о предоставляемых ими услугах.

На региональном уровне должна быть создана единая информационная система, которая содержит предложения об оказываемых услугах, включенных в региональный перечень общественно полезных услуг, как от государственных, так и от негосударственных организаций. Формат размещения предложений должен быть унифицирован, перечень содержащихся параметров услуг должен позволять потребителям сделать обоснованный выбор.

Сформированная таким образом система привлечения некоммерческих организаций к оказанию социальных услуг создаст стимулы для формирования сильных поставщиков из числа организаций некоммерческого сектора, создаст равные условия конкуренции между государственными и негосударственными организациями, предоставит потребителям возможность выбора наиболее качественных услуг.

Проекты по разработке и внедрению новых социальных технологий – приоритет государственной грантовой поддержки

Вхождение некоммерческих организаций на рынок социальных услуг в соответствии с правилами, сформулированными в п. 2.1 настоящего исследования, обеспечивает финансирование текущей деятельности организаций, прогнозируемость финансовых потоков и возможность разрабатывать стратегии по масштабированию своей деятельности.

Вместе с тем, одним из ключевых преимуществ негосударственного сектора является постоянный процесс разработки новых технологий и, соответственно, повышение качества реализуемых ими программ, предложение комплексных и эффективных решений социальных проблем. По сути это инвестиционная деятельность некоммерческих организаций, необходимая для обеспечения их конкурентоспособности на рынке социальных услуг.

Инвестиционная деятельность в некоммерческом секторе, как и в случае коммерческих организаций, должна иметь собственные источники финансирования. Такими источниками в данном случае могут быть:

- частные пожертвования;
- краудфандинг;
- кредиты и займы;
- государственные гранты (субсидии);
- социальные облигации (бонды).

Частные пожертвования являются традиционным источником финансирования деятельности некоммерческих организаций, который обеспечивает как их текущую деятельность, так и разработку новых программ и проектов.

В условиях развитого рынка социальных услуг в системе частных пожертвований, особенно от коммерческих организаций, акцент должен смещаться от благотворительности к социальным инвестициям, которые поддерживают инициативы организаций по разработке и апробации новых социальных технологий.

Краудфандинг — относительно новая технология привлечения ресурсов в организации негосударственного сектора. Краудфандинг позволяет собрать средства на яркие и интересные инициативы. Первоначально данный инструмент использовался в основном для финансирования творческих проектов, в последнее время на платформах увеличивается представительство социально значимых проектов. При этом наибольший объем средств удается собирать проектам, результатом которых становятся значимые социальные изменения.

Кредиты и займы. В настоящий момент законодательством не установлены ограничения на использование некоммерческими организациями заемных средств. Однако на практике эти инструменты практически не применяются, поскольку отсутствие прогнозируемых финансовых потоков не позволяет достоверно планировать график возврата заемного финансирования.

При увеличении доли рынка социальных услуг, занятого некоммерческими организациями, в финансовом секторе могут появиться специальные программы по предоставлению займов некоммерческим организациям, учитывающие специфику их деятельности.

С целью развития системы заемного финансирования на государственном уровне рекомендуется разработать механизмы предоставления гарантий и поручительств по аналогии с существующими инструментами поддержки субъектов малого и среднего бизнеса.

Государственные гранты (субсидии). Для использования системы государственных грантов (субсидий) как инвестиционного ресурса для развития новых социальных технологий необходимо пересмотреть существующие подходы к распределению бюджетных средств.

Поскольку финансирование текущей деятельности некоммерческих организаций в результате проведения реформ по обеспечению доступа СО НКО на рынок будет осуществляться за счет доходов от оказания услуг, инструмент субсидирования деятельности организаций может быть переориентирован на инвестиционную составляющую их деятельности, а именно: на разработку и апробацию новых технологий.

При использовании такого подхода к распределению грантов основными критериями оценки заявок должны стать следующие:

- наличие подтвержденной потребности в новой технологии / продукте / услуге среди целевой аудитории, невозможности удовлетворить потребность за счет имеющихся на рынке сервисов;
- планируемые параметры итогового результата проекта (технологии / продукта / услуги);
- наличие проработанного бизнес-плана, предусматривающего выход нового продукта организации на рынок социальных услуг;
- наличие команды, имеющей опыт работы на рынке социальных услуг, при этом компетенции команды должны позволять решать как задачи разработки продукта, так и продвижения продукта на рынок.

При этом рекомендуется изменить негласное требование к государственным органам власти о необходимости освоения полного объема бюджетных средств, выделяемых на конкурс. Данное требование вынуждает снижать требования к качеству заявок и уменьшает эффективность расходования бюджетных средств.

Также необходимо учитывать, что получение в результате проекта заявленного продукта с требуемыми параметрами не является гарантированным, соответственно, закрытие договора субсидии должно осуществляться как для успешных проектов, так и для проектов, гипотезы которых не

подтвердились. При этом очевидно необходимо разрабатывать и внедрять систему управления рисками, которая минимизирует число неудавшихся проектов.

Инструменты поддержки масштабирования социально значимой деятельности

Одним из имеющихся в настоящий момент инструментов масштабирования деятельности некоммерческих организаций в международной практике являются социальные облигации, или социальные бонды. Данный инструмент позволяет внедрить доказавшие свою эффективность социальные технологии в деятельность сети организаций, в том числе государственных, с целью повышения результативности их деятельности.

В рамках данной системы масштабирование социально значимых проектов осуществляется за счет средств частных инвесторов под гарантии региональных или местных органов власти о том, что в случае успешной реализации проекта по масштабированию затраты инвесторов плюс установленная заранее норма прибыли будут компенсированы из бюджетных средств.

Внедрение социальных облигаций позволит привлечь в систему поддержки проектов некоммерческих организаций не только средства частных благотворительных фондов и средства программ корпоративной социальной ответственности бизнеса, но и инвестиционные ресурсы.

Система социальных облигаций (social impact bond) получила наибольшее распространение в таких странах; как США и Великобритания. В США система выглядит следующим образом¹:

— при наличии социальной проблемы в местном сообществе правительство ставит эту проблему / вызов в качестве приоритета своей политики, при этом наличие приоритета совсем не значит, что правительство должно незамедлительно запускать и финансировать проекты, направленные на решение этих задач. Установление приоритета является, прежде всего, декларацией того, что в случае, если будет поставщик услуг, который обеспечит решение данной проблемы наиболее эффективным способом, правительство компенсирует его затраты на проект;

— организация, имеющая эффективную технологию решения имеющейся проблемы, может обратиться к частным инвесторам (как правило, инвестиционным банкам) с предложением финансирования проекта по расширению своего проекта с целью решения заявленной социальной проблемы;

— частные инвесторы оформляют заем на финансирование стартовых инвестиций и покрытие операционных расходов;

— проект реализуется, проект должен достигнуть заранее установленных количественных показателей результатов;

— по прошествии определенного периода времени проводится независимая оценка результатов проекта независимым экспертом на основе заранее установленных метрик;

— при подтверждении положительного влияния проекта на изменение социальной ситуации в сообществе правительство платит за достигнутые результаты, деньги возвращаются инвесторам.

Первым банком, который стал выпускать социальные облигации в Америке, стал Goldman Sachs. Одним из проектов банка стал, в частности, проект, реализуемый совместно с Чикагскими государственными школами по развитию системы раннего образования. В проекте принимают участие более 2,6 тыс. детей в течение 4 лет. Как показали исследования, качественное раннее образование в значительной степени влияет на успехи детей в начальных и средних школах.

Требования к инфраструктурным организациям поддержки СО НКО

Инфраструктура поддержки некоммерческих организаций должна работать на решение следующих задач в развитии некоммерческих организаций:

— организационное развитие: профессионализация деятельности, повышение финансовой устойчивости и масштабирование;

— повышение качества социальных услуг: внедрение современных социальных технологий.

Первое направление предусматривает проведение масштабных реформ на уровне организации, включающих в том числе:

— уточнение модели социального воздействия;

— разработку стратегии развития организации;

— формирование профессиональной управленческой команды;

— разработку финансового плана и работа с различными источниками ресурсов для развития организации.

Данные реформы требуют от управленческой команды не только знаний в сфере стратегического управления и финансового планирования, но и умений применять эти знания на практике в рамках разработки и реализации комплексных решений. Краткосрочные семинары и мастер-классы, получившие в настоящее время широкое распространение среди ресурсных центров НКО, не позволяют решить стоящие перед управленческими командами задачи. Эти задачи могут быть решены в рамках специализированных программ, предоставляющих управленческим командам

полный набор ресурсов, необходимых для разработки и реализации комплексных программ развития организаций. (...)

Участие в программе позволяет с минимальными для управленческой команды издержками реализовать необходимые организационные изменения. При этом продолжительность и комплексность таких программ позволяет оценивать их влияние на ситуацию в организациях и, соответственно, проводить мониторинг их эффективности и результативности.

Представляется, что именно такие программы должны стать основным продуктом инфраструктуры поддержки некоммерческих организаций. **Финансирование программ индивидуального сопровождения рекомендуется организовать за счет бюджетных средств в рамках механизмов размещения среди ресурсных центров государственного заказа, поскольку их реализация решает задачи, прежде всего, органов государственной власти по развитию рынка социальных услуг и привлечению на рынок стабильно работающих некоммерческих организаций.** При этом высокая себестоимость данных программ не позволяет говорить о возможности их финансирования за счет средств некоммерческих организаций — участников, находящихся в самом начале процесса организационного становления.

Акселерационные программы первоначально были разработаны для IT-стартапов. С середины 2000-х годов эта технология стала использоваться для целей развития социальных предпринимателей и социально ориентированных некоммерческих организаций. (...)

Вторым направлением должно стать повышение квалификации сотрудников некоммерческих организаций по отдельным направлениям, связанным с технологиями работы с отдельными социальными группами и оказанием услуг (например, технологии профилактики сиротства, реабилитации бывших наркозависимых и др.).

В данном случае в качестве инфраструктурных могут выступать другие некоммерческие организации — держатели современных социальных технологий, подтвердивших на практике свою эффективность.

Обучение может проводиться на платной для СО НКО основе, поскольку повышение квалификации специалистов напрямую связано с качеством оказываемых ими услуг и, соответственно, объемом доходов организации от доходоприносящих услуг.

¹ http://www.goldmansachs.com/our-thinking/trends-in-our-business/social-impactbonds.html?cid=PS_01470700000001.

ПРИВЛЕЧЕНИЕ НКО К ОКАЗАНИЮ УСЛУГ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ*

Б.Л. Рудник, директор, кандидат экономических наук

Е.В. Куштанина, старший научный сотрудник, кандидат экономических наук

В.В. Романова, заместитель директора Центра государственного сектора экономики

(Институт управления государственными ресурсами НИУ ВШЭ)

Вопросы государственной политики в отношении организаций Третьего сектора рассматриваются, как правило, применительно к решению одной из трех задач:

1) повышение эффективности расходования бюджетных средств, направляемых на обеспечение предоставления населению государственных и муниципальных услуг;

2) повышение качества и эффективности оказания государственных и муниципальных услуг в отдельных отраслях социальной сферы;

3) обеспечение развития Третьего сектора. (...)

Существующие механизмы привлечения НКО к оказанию государственных и муниципальных услуг - федеральный уровень

(...) Если обратиться к цифрам, то в 2015 г. в социальной сфере объем выделенных НКО субсидий из федерального бюджета составил лишь 40 млрд. руб., или 1,6% от общего объема средств, направленных в эту сферу из названного бюджета. При этом по сравнению с 2013 г. он снизился почти на 15%.

Проблемы начинаются уже с самого «статуса» оказываемых НКО услуг. В бюджетном законодательстве выделяются «государственные (муниципальные) услуги», предоставление которых осуществляется за счет бюджетных средств. Дается их определение: «Государственные (муниципальные) услуги (работы) - услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами» (ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, далее - БК РФ). Таким образом, данное понятие изначально ориентировано на государственные (муниципальные) структуры. Для привлечения к оказанию государственных услуг НКО необходимо специальное «разрешение» законодательства РФ. Сегодня оно таких «разрешений» не дает (не предусматривает соответствующие «случаи»), и оказываемые НКО услуги оказываются как бы в статусе второстепенных.

Еще одна проблема статуса - в отдельных случаях услуги НКО, согласно законодательству, не являются услугами, реализующими социальные гарантии. Это относится к дошкольному и общему образованию, для которых прямо предусматривается (п. 3 части 1 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»), что такие гарантии обеспечиваются в муниципальных учреждениях. Что касается других областей социальной сферы, то в соответствующих федеральных законах данный вопрос не отражен.

Остановимся на собственно механизмах привлечения НКО к оказанию государственных (муниципальных) услуг. Такой механизм в общем случае должен включать следующие установленные законодательством составляющие:

а) права (обязанности) государственных (муниципальных) органов по привлечению НКО к оказанию услуг за счет бюджетных средств;

б) порядок отбора поставщиков;

в) способ (инструмент) предоставления НКО бюджетных средств.

При анализе действующих механизмов привлечения НКО к оказанию государственных (муниципальных) услуг общепромышленного характера следовало бы, казалось, прежде всего обратиться к ФЗ «О некоммерческих организациях». Он содержит положения, предусматривающие предоставление НКО бюджетных средств. Однако речь идет исключительно о финансовой поддержке этих организаций, т.е. о решении третьей из обозначенных выше задач.

Все три указанные составляющие предусмотрены законодательством в случаях закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. (...)

Вместе с тем оказание социальных услуг населению в форме названных закупок имеет серьезные недостатки.

Во-первых, предусмотренные контрактной системой конкурсы и аукционы нацелены на выявление одного победителя, в то время как при организации предоставления этих услуг принципиально важной является возможная множественность поставщиков. В процессе такой

* Рудник Б. Л. Привлечение НКО к оказанию услуг социальной сферы / Б.Л. Рудник, Е.В. Куштанина, В.В. Романова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. - № 2. – С. 105-129. - Материалы приводятся выборочно в соответствии с предметно-тематической проблематикой инфодосье.

организации могут использоваться и сегодня используются конкурсные процедуры, однако они носят, как правило, принципиально иной, «распределительный» характер. (...)

Во-вторых, ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» устанавливает конкурентный (конкурсный) порядок определения поставщиков услуг. Современное бюджетное финансирование оказания таких услуг базируется на нормативном подходе. В этих условиях в основе отбора поставщиков должна лежать их конкуренция по качеству, а не по цене услуги, которая фиксируется на нормативном уровне.

Законодательством предусмотрено еще два бюджетных инструмента, которые могут использоваться для выделения бюджетных средств НКО: субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам (ст. 78 БК РФ) и субсидии некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями (ч. 2 ст. 78.1 БК РФ). Можно выделить четыре основные использующие указанные субсидии модели механизмов привлечения НКО к оказанию услуг за счет бюджетных средств.

Первая и вторая модели могут применяться в том случае, когда в процесс конкуренции за бюджетные средства из частных юридических лиц вовлекаются только НКО.

Первая модель.

1. Установлена обязанность/право государственных и муниципальных органов привлекать НКО к оказанию услуг.

2. Порядок отбора поставщиков предусматривает:

- отбор производится из числа автономных и бюджетных учреждений, а также НКО;
- отбор производится на конкурсной основе. Принципиально, что отобранных исполнителей может быть много;
- по результатам реализации конкурсных процедур исполнителям (государственным (муниципальным) учреждениям) устанавливаются государственные (муниципальные) задания, с НКО заключаются соглашения.

3. Оказание услуг финансируется с применением двух бюджетных инструментов:

- для государственных (муниципальных) учреждений используется субсидия на выполнение государственного (муниципального) задания (ч. 1 ст. 78.1 БК РФ), - для НКО - субсидия, предусмотренная частью 2 ст. 78.1 БК РФ.

Вторая модель.

1. Установлена обязанность/право государственных и муниципальных органов привлекать НКО к оказанию услуг.

2. Порядок отбора поставщиков предусматривает:

- государственными (муниципальными) органами по установленным критериям определяются организации, которые могут оказывать соответствующие государственные (муниципальные) услуги населению. При этом потенциальных поставщиков услуг может быть много;
- проводится информирование потребителей о потенциальных поставщиках услуг и условиях их предоставления;

- потребители выбирают поставщика при возможных ограничениях (например, с учетом места жительства), информация о реализовавшемся потребительском выборе поступает в соответствующий государственный (муниципальный) орган;

- поставщикам-учреждениям устанавливаются государственные (муниципальные) задания, с НКО заключаются соглашения.

3. Оказание услуг финансируется с применением двух бюджетных инструментов:

- для государственных (муниципальных) учреждений используется субсидия на выполнение государственного (муниципального) задания;
- для НКО - субсидия, предусмотренная частью 2 ст. 78.1 БК РФ.

Третья и четвертая модели могут применяться в случаях, когда ставится задача обеспечения как можно более широкой конкуренции за бюджетные средства, вовлечения в процесс оказания услуг не только НКО, но и коммерческих организаций, индивидуальных предпринимателей. Эти модели схожи соответственно с моделями первой и второй и отличаются от них двумя характеристиками: во-первых, как уже отмечалось, возможным составом поставщиков и, во-вторых, применяемыми бюджетными инструментами:

- для государственных (муниципальных) учреждений используется субсидия на выполнение государственного (муниципального) задания,

- для НКО - субсидия, предусмотренная частью 2 ст. 78.1 или субсидия, предусмотренная статьей 78 БК РФ,

- для иных лиц - субсидия, предусмотренная статьей 78 БК РФ.

Заметим, что финансирование расходов посредством последней из названных субсидий носит компенсационный характер, т.е. в общем случае организация сначала производит расходы, а затем они компенсируются из соответствующего бюджета.

Иной, более благоприятный финансовый механизм предусмотрен для государственных и муниципальных учреждений, которым бюджетные средства выделяются на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания. Неравенство государственных (муниципальных) учреждений и частных организаций выглядит еще более заметным, если учесть, что первым средства выделяются не только собственно на оказание услуг, но и на содержание их имущества (ч. 1 ст. 78.1 БК РФ). Развитие учреждений обеспечивается за счет «субсидий на иные цели» (там же) и субсидий на осуществление капитальных вложений (ст. 78.2 БК РФ), которые не могут предоставляться частным организациям.

Для рассмотренных моделей сегодня отсутствуют две компоненты общеотраслевого характера, которые вместе с указанными субсидиями могли бы составить механизмы привлечения НКО к оказанию государственных и муниципальных услуг. Анализ с этой точки зрения федеральных отраслевых законов (...) позволяет сделать следующие общие выводы:

- отраслевые законы не выделяют НКО в отдельный сектор экономики. Их нормы относятся ко всем частным организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим свою деятельность в соответствующих сферах;

- отраслевые законы «достраивают» рассмотренные модели, оформляя в законодательстве такую их необходимую компоненту, как обязанности (права) органов государственной власти (органов местного самоуправления) привлекать НКО к оказанию социальных услуг за счет бюджетных средств (исключение - сфера культуры). Что касается порядка отбора поставщиков, то он может определяться (и определяется сегодня) актами органов государственной власти (решениями органов местного самоуправления).

Таким образом, в рамках отраслевых законов решена задача формирования организационно-экономических механизмов привлечения НКО к оказанию социальных услуг.

Однако способ решения имеет, на наш взгляд, два серьезных недостатка.

Первый - не урегулированы процедурные вопросы привлечения поставщиков (порядка их отбора), что создает угрозу принятия субъективных решений, использования непрозрачных схем.

Второй вопрос связан с предусмотренным отраслевыми законами бюджетным инструментом.

По сути, они предписывают применение инструментов только компенсационного типа, ограничивая тем самым возможности использования иных принципов финансирования услуг, которые могут применяться для НКО согласно ч. 2 ст. 78.1 БК РФ. (...)

Существующие механизмы привлечения НКО к оказанию государственных и муниципальных услуг - региональный уровень

Федеральное законодательство предоставляет субъектам РФ широкие возможности в формировании механизмов привлечения НКО к оказанию социальных услуг. В рамках закрепленных за субъектами РФ полномочий в части оказания услуг населению в социальной сфере имеются полномочия, к реализации которых могут привлекаться НКО (...).

В целях анализа механизмов привлечения НКО к оказанию социальных услуг было проведено обследование региональной законодательной базы 11 субъектов РФ. Их состав был определен следующим образом. Из общего числа субъектов РФ были отобраны 10 регионов-лидеров, выделенных на основе совместного учета следующих трех показателей¹:

- доля субсидий частным организациям² в социальной сфере в расходах, направляемых в этой сфере на выполнение государственного задания;

- доля субсидий НКО в социальной сфере в расходах, направляемых в этой сфере на выполнение государственного задания;

- число НКО на 10 000 человек населения региона.

В их число вошли республики Мордовия, Саха (Якутия) и Башкортостан, Кировская, Костромская, Ленинградская, Новосибирская, Самарская, Тюменская области и г. Москва. Также в анализ включен Пермский край, который не прошел по значениям названных показателей, но по имевшейся у авторов статьи информации в нем наработаны практики привлечения НКО к оказанию социальных услуг.

Всего по 11 отобраным субъектам РФ было изучено 260 законодательных актов. Анализировались опубликованные на 1 октября 2016 г. в открытом доступе документы с использованием данных: справочной правовой системы «КонсультантПлюс» (региональное законодательство) и официальных сайтов органов исполнительной власти субъектов РФ. И здесь следует отметить, что зачастую региональные нормативные правовые акты не выделяют НКО. Их нормы относятся ко всем частным организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим свою деятельность в соответствующих сферах.

Механизмы привлечения частных организаций, в том числе НКО, к оказанию услуг в социальной сфере анализировались по обозначенным выше трем составляющим. (...)

Права (обязанности) региональных органов по привлечению НКО к оказанию услуг за счет бюджетных средств предусмотрены в выделенных субъектах РФ во всех отраслях социальной сферы, при этом относительно редко - в здравоохранении и культуре. В здравоохранении привлечение НКО предусматривается лишь в Пермском крае, Самарской и Тюменской областях, в культуре - в Пермском крае, Костромской и Самарской областях. Показательно наличие в официальном документе Правительства Новосибирской области по развитию конкуренции (2016 г.)³ информации об отсутствии сведений о «количестве, направлении деятельности и техническом оснащении негосударственных (немунципальных) учреждений культуры», что, очевидно, и обуславливает отсутствие в этом регионе сферы культуры среди направлений привлечения частных организаций к оказанию социальных услуг.

В большинстве регионов правовые основы привлечения НКО к оказанию социальных услуг сформированы в следующих областях социальной сферы: дошкольное и общее образование, среднее профессиональное образование, отдых детей, медицинская помощь в рамках реализации территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, социальное обслуживание на дому граждан пожилого возраста и инвалидов, реабилитация инвалидов, в том числе детей-инвалидов, социальная реабилитация больных наркоманией.

В отдельных регионах отмечены уникальные (не встречающиеся в других регионах) области привлечения частных организаций к оказанию социальных услуг.

В образовании - организация питания отдельных категорий учащихся частных общеобразовательных организаций (Костромская область), организация занятости и отдыха детей на производственных базах кочевых родовых общин, оленеводческих бригад и рыболовецких хозяйств (Республика Саха (Якутия)).

В здравоохранении - медицинская помощь в экстренной форме (Пермский край), проведение доабортного консультирования беременных и оказание паллиативной медицинской помощи (Самарская область), содействие в оказании гражданам медицинской помощи и (или) в обеспечении отдельными техническими средствами реабилитации за пределами РФ, Тюменской области (Тюменская область).

В социальном обслуживании - поддержка бездомных (г. Москва), иппотерапия для детей-инвалидов и «Тревожная кнопка» для граждан пожилого возраста и инвалидов (Ленинградская область), «детский телефон доверия» и деятельность семейных клубов (Пермский край).

В культуре все выявленные услуги уникальные: поддержка, в том числе проведение концертов, профессионального хореографического искусства (Костромская область), ежегодное проведение таких массовых мероприятий, как фестивали «KAMWA» и «ROCK-LINE», чемпионат КВН Прикамья (Пермский край), проведение мероприятий в сфере музыкальной культуры казачества и авторской бардовской песни (Самарская область).

Имеется практика передачи услуг, ранее выполнявшихся государственными (муниципальными) учреждениями, частным организациям. Так, в Башкортостане выделена область социальной сферы (обслуживание на дому граждан пожилого возраста и инвалидов), где к оказанию услуг привлекаются только НКО. При этом в названной области аналогичные функции учреждений сокращены. Большинство НКО получили в аренду помещения по минимальным ставкам (Опыт Республики Башкортостан ..., 2016). В Пермском крае оказание психологической помощи по «детскому телефону доверия» предусмотрено только с привлечением НКО.

В законодательстве субъектов РФ обязанности региональных органов по привлечению (допуску) частных организаций к оказанию социальных услуг редко закреплены в законах.

В законах отобранных субъектов РФ такие нормы присутствуют в основном в сфере образования, что и понятно, поскольку прямо определено федеральным законодательством как полномочия субъекта РФ (...).

Так, дошкольное и общее образование в частных образовательных организациях, финансируемое за счет средств бюджета субъекта РФ, предусмотрено в законах г. Москвы, Республики Мордовии, Кировской, Костромской, Ленинградской и Новосибирской областей.

В Ленинградской области законом в полномочия правительства области также включено дополнительное финансовое обеспечение мероприятий по организации питания обучающихся частных общеобразовательных организаций⁴. Кроме того, в сфере отдыха детей соответствующие нормы установлены в специальных законах Пермского края⁵ и Республики Саха (Якутия)⁶.

Отсутствие в законодательстве субъектов РФ обязанностей государственных органов по привлечению (допуску) НКО к оказанию социальных услуг ведет к тому, что решения в этой сфере могут носить (и носят) субъективный характер. Однако и установленные обязанности не всегда обеспечивают их реализацию на практике. Так, несмотря на законодательно установленные полномочия Правительства Республики Мордовия по финансовому обеспечению получения

дошкольного и общего образования в частных образовательных организациях, реализуется это полномочие только в отношении дошкольного образования.

Несмотря на необоснованные, на наш взгляд, ограничения федерального законодательства по привлечению частных организаций к оказанию социальных услуг, регионы уже принимают опережающие решения. Это касается, в частности, дошкольного и общего образования, где присутствуют барьеры на пути привлечения к оказанию услуг коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей. (...)

Имеют существенные недостатки механизмы отбора поставщиков для оказания социальных услуг. При отборе поставщиков в регионах применяются как конкурсные модели, так и модели, основанные на выборе поставщика потребителем услуг, в том числе с использованием сертификата (отдых детей и их оздоровление, реабилитация инвалидов, реабилитация потребителей наркотических средств). (...)

О реальной конкуренции государственных и частных организаций при оказании социальных услуг в такой ситуации вряд ли можно говорить, поскольку фактически для каждой категории поставщиков (государственных организаций и частных) заранее создан свой бюджетный «кармашек», в рамках которого и распределяются средства. (...)

Заключение

Итак, в настоящее время на федеральном и региональном уровнях создан и используется механизм привлечения НКО к оказанию социальных услуг. Государство финансирует НКО в этих целях. В ряде регионов определились приоритетные направления привлечения НКО к оказанию таких услуг (социальное обслуживание на дому, молодежная политика и оздоровление детей, охрана семьи и детства, некоторые другие). Имеются случаи передачи НКО функций, ранее выполняемых государственными или муниципальными учреждениями.

Однако объем оказываемых НКО социальных услуг и соответственно их бюджетного субсидирования крайне низок. Так, в 2015 г. расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в отраслях социальной сферы на такое субсидирование составили 1,1% от бюджетных средств, направленных учреждениям на выполнение государственных и муниципальных заданий. Это обусловлено, в частности, отмеченными выше недостатками организационно-экономических механизмов: низким «статусом» оказываемых НКО услуг, недостатками процедуры отбора поставщиков (не обеспечивается их прозрачность и объективность), применением компенсационного механизма выделения бюджетных средств. (...)

¹ Для расчета показателей использовались бюджетная отчетность и статистическая информация.

² В исследовании НКО рассматривались как часть частного сектора, включающего как некоммерческие, так и коммерческие организации.

³ «Дорожная карта» достижения целевых значений показателей мероприятий по содействию развитию конкуренции на территории Новосибирской области до 2018 г. (утверждена постановлением губернатора Новосибирской области от 15.06.2016 N 143).

⁴ Часть 13 ст. 5 Закона Ленинградской области от 24 февраля 2014 г. N 6-оз «Об образовании в Ленинградской области».

⁵ Закон Пермского края от 05.02.2016 N 602-ПК «Об организации и обеспечении отдыха детей и их оздоровления в Пермском крае».

⁶ Ст. 8 Закона Республики Саха (Якутия) от 22 марта 2006 г. N 328-3 «Об организации и обеспечении отдыха детей и их оздоровления в Республике Саха (Якутия)».

Литература

1. Анализ бюджетного финансирования отраслей социально-культурной сферы / Под ред. Б.Л. Рудника, В.В. Романовой. – М.: Изд. дом ВШЭ, 2016.

2. Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 4. – С. 7–24.

3. Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем: Аналитический доклад НИУ ВШЭ / Под ред. Л.И. Яковсона, И.В. Мерсияновой. – М.: Изд. дом ВШЭ, 2012.

4. Реформа бюджетного сектора в экономике // Стратегия 2020: Новая модель роста – новая социальная политика. Книга 2 / Под научн. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьминова. – М.: Дело, 2013. – Глава 22. – С. 275–306.

5. Опыт Республики Башкортостан по передаче некоммерческому сектору полномочий по оказанию социальных услуг населению. Доклад министра труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан Л.Х. Ивановой на парламентских слушаниях «Роль социально ориентированных некоммерческих организаций в предоставлении социальных услуг населению». Государственная Дума. 21 апреля 2016 г. – URL: <http://www.mintrudrb.ru/press/reports/13274/> (дата обращения: 01.09.2016).

6. Salamon L.M., Benevolenski V.B., Jakobson L.I. Penetrating the Dual Realities of Government – Nonprofit Relations in Russia // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 2015. Vol. 26. N 6. P. 2178–2214.

7. Salamon L.M., Toepler S. Government – Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 2015. Vol. 26. N 6. P. 2155–2177.

ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ ПОЭТАПНОГО ДОСТУПА СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ, К БЮДЖЕТНЫМ СРЕДСТВАМ*

Т.К. Ростовская, доктор социологических наук, профессор (Российский государственный социальный университет),

Т.Э. Петрова, доктор социологических наук, профессор (Московский авиационный институт (национальный исследовательский университет),

Я.В. Шимановская, заведующая кафедрой, кандидат социологических наук, доцент (Российский государственный социальный университет)

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 03.12.2015 г. поставлена задача обеспечить поэтапный доступ социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, исходя из целесообразности доведения им до 10% средств, предусмотренных на реализацию соответствующих программ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [2].

Во исполнение Послания принят Комплекс мер по обеспечению поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 гг. (утвержден Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации О. Ю. Голодец от 23.05.2016 № 3468п-П44) [1] (далее – Комплекс мер).

Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г. в целях привлечения к оказанию услуг в социальной сфере негосударственных организаций предусмотрено обеспечение существенного увеличения объемов социальных услуг, оказываемых социально ориентированными некоммерческими организациями (далее – СОНО). Также определена последовательная поддержка расширения масштабов благотворительной деятельности и добровольчества, а также социального предпринимательства.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 296 утверждена государственная Программа Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», в состав которой включена подпрограмма «Повышение эффективности государственной поддержки СОНО» (во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»). Целью подпрограммы является увеличение объема и повышение качества услуг в социальной сфере, оказываемых гражданам, посредством обеспечения условий для эффективной деятельности и развития СОНО.

Положения об участии некоммерческих организаций в предоставлении услуг в социальной сфере внесены в ряд федеральных законов, таких как Федеральный закон от 28.12.2013 № 442 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и других.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.09.2015 № 1738-р утвержден Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, содержащий целевые показатели, характеризующие расширение доли негосударственных организаций на рынках социально значимых услуг, включая образование, медицинские услуги, услуги в сфере культуры и социального обслуживания.

Для запуска механизмов расширения доступа СОНО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, необходима реализация конкретных мер, которые должны обеспечить как расширение спроса со стороны государства на услуги СОНО, так и содействие созданию и масштабированию деятельности этих организаций. Целью Комплекса мер является расширение участия СОНО в реализации программ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований для обеспечения последовательного повышения качества, доступности и вариативности услуг, предоставляемых населению в социальной сфере.

* Ростовская Т.К. Об обеспечении поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам / Т.К. Ростовская, Т.Э. Петрова, Я.В. Шимановская // Экономика и управление: проблемы, решения. - 2017. - № 3. - С. 137-148

Основными задачами являются:

- создание условий для упрощения доступа СОНО к предоставлению населению услуг в социальной сфере;
- повышение потенциала СОНО в предоставлении населению услуг в социальной сфере;
- координация деятельности органов власти и местного самоуправления по обеспечению доступа СОНО к предоставлению услуг в социальной сфере.

Для решения основных задач осуществляются меры по совершенствованию законодательства, развитию нормативной правовой базы, методическому сопровождению, анализу и распространению лучших практик, реализация которых ориентирована на поддержку СОНО во всех отраслях социальной сферы, включая:

- меры федерального уровня, предусматривающие изменения в федеральном законодательстве, правоприменительной практике, управленческих решениях федеральных органов исполнительной власти, разработку рекомендаций и методических материалов для субъектов Российской Федерации, содействие организации соответствующих программ дополнительного образования федерального уровня;

- меры регионального уровня, предусматривающие изменения в нормативном правовом регулировании вопросов, относящихся к компетенции государственных органов власти субъектов Российской Федерации, развитие на региональном уровне механизмов правоприменения в данной сфере, реализацию лучших практик на региональном уровне управления, реализацию программ дополнительного образования регионального уровня;

- меры муниципального уровня, предусматривающие совершенствование нормативного правового регулирования вопросов, относящихся к компетенции органов местного самоуправления, реализацию лучших практик на муниципальном уровне управления и в местных сообществах.

Кроме того, в Комплекс мер включены отдельные меры по расширению участия СОНО в предоставлении населению услуг в приоритетных отраслях социальной сферы, включая образование, здравоохранение, социальное обслуживание, культуру и массовый спорт.

Комплекс мер выполняется в условиях тесной координации действий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, Общественной палаты Российской Федерации, автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», Фонда поддержки детей в трудной жизненной ситуации, заинтересованных общественных объединений и некоммерческих организаций.

Комплекс мер содержит следующие мероприятия:

1. Обеспечение доступа СОНО к реализации социальных услуг за счет бюджетных средств.

Предусмотрены меры по развитию нормативно-правовой базы, которые выравнивают положение СОНО относительно других участников рынка услуг в социальной сфере, предоставляемых за счет бюджетных средств, а также по введению налоговых льгот и других преференций, способствующих их доступу на данный рынок.

18 апреля 2016 г. Минэкономразвития России внесло в Правительство Российской Федерации проект программы поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению.

Программа разработана во исполнение поручения Правительства по реализации Послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 г.

Президентом была поставлена задача обеспечить поэтапный доступ СОНО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление соцуслуг населению, исходя из целесообразности доведения им до 10% средств, предусмотренных на реализацию соответствующих программ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. По словам директора Департамента социального развития и инноваций Минэкономразвития России Артема Шадрина, программа направлена на последовательное повышение доступности, качества и вариативности услуг в соцсфере за счет расширения участия СОНО в реализации соответствующих программ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Он также отметил, что основными задачами являются создание условий для упрощения доступа СОНО к предоставлению населению соцуслуг, повышение потенциала в их

предоставлении, координация деятельности органов власти по обеспечению доступа СОНО к предоставлению услуг в данной сфере.

Директор Департамента обратил внимание, что для решения этих задач будет реализован комплекс мер по совершенствованию законодательства, развитию нормативной правовой базы, методическому сопровождению, анализу и распространению лучших практик, реализация которых ориентирована на поддержку СОНО во всех отраслях социальной сферы.

Планируется, что ряд мероприятий Программы будет апробирован в пилотных регионах, что позволит отработать технологии передачи СОНО отдельных видов социальных услуг и обеспечения их доступа к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, с последующим распространением эффективного опыта на всей территории России.

Поэтапное увеличение доступа социально ориентированных некоммерческих организаций к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, позволит обеспечить достижение следующих результатов:

–увеличение доступности и качества услуг в социальной сфере, предоставляемых населению;

–расширение возможностей для потребителей выбора поставщика услуг в социальной сфере, а также их вариативности;

–повышение эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на предоставление гражданам услуг в этой сфере;

–повышение прозрачности системы предоставления населению социальных услуг.

В разработке Программы непосредственное участие приняли представители Минтруда России, Минобрнауки России, Минкультуры России, Минздрава России, Минспорта России, Минфина России, Открытого Правительства, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по поддержке СОНО, Общественной палаты Российской Федерации, Агентства стратегических инициатив, ресурсных центров по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций, заинтересованные эксперты.

На первом этапе, в 2016–2017 гг., расширение доступа СОНО к реализации социальных услуг за счет бюджетных средств осуществляется через расширение практики использования существующих механизмов бюджетного финансирования социальных услуг, таких как закупки для государственных и муниципальных нужд, предоставление субсидий на конкурсной основе в соответствии со ст. 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, реализация механизмов целевых потребительских субсидий (ваучеров или целевых сертификатов).

В отличие от механизма государственного (муниципального) задания, используемого для финансирования деятельности исключительно государственных и муниципальных учреждений, указанные механизмы позволяют финансировать оказание социальных услуг СОНО.

При этом в федеральное законодательство вносятся изменения, устанавливающие обязательные минимальные значения участия СОНО в закупках работ и услуг, осуществляемых отдельными видами юридических лиц в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ, по аналогии с установленной в данном Федеральном законе нормой для субъектов малого и среднего предпринимательства.

На втором этапе реализации программы, в 2018–2020 гг., дополнительный импульс расширению практики доступа СОНО к реализации социальных услуг за счет бюджетных средств планируется придать через запуск механизма государственного (муниципального) заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, который должен быть урегулирован в рамках отдельного федерального закона.

В целях сокращения барьеров для вхождения на рынок социальных услуг СОНО, осуществляющих деятельность одновременно по нескольким направлениям, обеспечено установление возможности применения налоговой ставки 0% по налогу на прибыль организаций в отношении юридических лиц, совокупный объем доходов которых от предоставления социальных, медицинских и образовательных услуг составляет не менее 90% от общего объема их доходов.

Для облегчения доступа СОНО к заемным средствам предусмотрено законодательное закрепление в качестве инструментов поддержки их деятельности предоставление гарантий и субсидирование процентных ставок, в том числе с участием институтов развития.

В целях расширения практики привлечения внебюджетных средств для финансирования услуг в социальной сфере вводятся льготы по налогу на прибыль юридических лиц, осуществляющих пожертвования СОНО или в целевой капитал СОНО, в размере указанных

пожертвований, но не превышающем величину сокращения расходов указанной организации на рекламу в отчетном году, по сравнению с объемом расходов на рекламу этой организации в предшествующем году.

Указанная мера обеспечит перераспределение части расходов бизнеса, направляемых в настоящее время на имиджевую рекламу, на цели поддержки СОНО, оказывающим услуги населению.

Также будет обеспечено внесение изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, разрешающих ведение деятельности СОНО в индивидуальных жилых домах с учетом практики предоставления такой возможности индивидуальным предпринимателям.

2. Повышение потенциала СОНО.

Задача расширения предложения услуг в социальной сфере, предоставляемых негосударственными организациями, непосредственно связана с мероприятиями по повышению потенциала СОНО, развитию их компетенций и повышению конкурентоспособности.

В целях развития инфраструктуры поддержки СОНО предусматривается расширение поддержки ресурсных центров, добровольческих центров и центров инноваций в социальной сфере, оказывающих содействие СОНО.

При этом в рамках конкурса программ развития деятельности студенческих объединений Минобрнауки России предоставляется приоритетная поддержка совместным проектам студенческих объединений образовательных организаций высшего образования и СОНО, связанным с предоставлением услуг в социальной сфере.

Также, начиная с 2016 г., в рамках деятельности корпоративного университета Общественной палаты Российской Федерации реализуются программы дополнительного образования руководителей и специалистов СОНО, в том числе в форме дистанционного образования.

Кроме того, проводится широкая информационная кампания по поддержке деятельности СОНО в сферах оказания социальных услуг, благотворительности и добровольчества.

В целях обеспечения комплексной поддержки добровольческой деятельности, являющейся одним из основных факторов развития СОНО, предоставляющих услуги в социальной сфере, разрабатывается концепция развития добровольчества в социальной сфере до 2020 г. и план действий по ее реализации.

Также предусматриваются обобщение лучшей практики и разработка на этой основе методических материалов по поддержке создания и деятельности негосударственных организаций по оказанию услуг в социальной сфере.

3. Реализация отраслевых мер.

3.1. Социальная защита и социальное обслуживание.

В целях расширения участия СОНО в сфере социальной защиты и социального обслуживания обеспечивается выявление и устранение барьеров в правоприменительной практике, в том числе в части их включения в реестр поставщиков социальных услуг.

При этом обеспечивается внедрение стационарозамещающих технологий в социальной сфере как создающих большие возможности для оказания услуг негосударственными некоммерческими организациями по сравнению со стационарными и полустационарными услугами.

В этих целях предусмотрена разработка методических материалов для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению равного доступа негосударственных организаций к предоставлению социальных услуг в соответствии с Федеральным законом «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации», призванных обеспечить формирование необходимых условий для реализации широкого доступа некоммерческих организаций к предоставлению услуг в социальной сфере.

Особое внимание уделяется распространению практики предоставления услуг СОНО. В этих целях в сфере социального обслуживания органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации реализуются следующие мероприятия:

- проведение анализа принятых нормативных правовых актов и правоприменительной практики на предмет устранения барьеров для участия СОНО в предоставлении социальных услуг;

- проведение мониторинга предоставления услуг в социальной сфере с целью определения наиболее востребованных услуг, учитывая в том числе и наличие очередности;

– определение услуг, которые востребованы у граждан, но которые в настоящее время не оказываются государственными (муниципальными) организациями, с целью передачи их на исполнение СОНО на конкурсной основе в рамках бюджетного законодательства Российской Федерации или на основе компенсации ранее понесенных затрат, в том числе в рамках механизмов целевых потребительских субсидий;

– определение перечня услуг стационарных организаций социального обслуживания граждан, которые могут быть замещены стационарозамещающими услугами с привлечением СОНО с последующей реализацией соответствующих решений;

– определение категорий граждан, предоставление социальных услуг которым можно передать СОНО;

– проведение анализа установленной методики расчета тарифов на предоставление услуг социального обслуживания на предмет их экономической обоснованности;

– проведение мониторинга деятельности СОНО, предоставляющих социальные услуги на территории субъекта Российской Федерации, с целью оценки их качества;

– разработка и утверждение стандартов социальных услуг;

– внедрение персонифицированного учета оказания социальных услуг;

– обеспечение контроля за качеством предоставляемых социальных услуг.

Также предусмотрена разработка методических материалов по деятельности СОНО в области содействия занятости инвалидов, а также иных отдельных категорий граждан.

3.2. Образование и культура.

В сфере образования обеспечивается расширение практики предоставления социальных услуг СОНО в сфере дошкольного и общего образования, при этом наибольшая динамика будет достигнута в расширении масштабов оказания ими услуг в сфере дополнительного образования детей, в том числе с учетом реализации мер по модернизации сферы дополнительного образования детей в рамках реализации Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 гг., а также аналогичных региональных программ.

В этих целях разрабатывается модельная методика финансирования дополнительного образования детей в субъектах Российской Федерации и внесение необходимых изменений в федеральное законодательство.

Также разрабатываются методические материалы:

– по поддержке СОНО, оказывающих услуги дошкольного, общего и дополнительного образования детей, услуги по уходу и присмотру в образовательных организациях, услуги по организации отдыха и оздоровления детей, услуги по сопровождению детей с ограниченными возможностями здоровья в рамках дошкольного, общего и профессионального образования, по организации предоставления финансирования услуги по присмотру и уходу за детьми;

– в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей и осуществляющих отдельные полномочия органов опеки и попечительства, в том числе по выявлению детей, нуждающихся в установлении опеки и попечительства, подготовке граждан, желающих принять на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей в установленных законом формах, в сфере семейного устройства детей.

Кроме того, обеспечивается участие СОНО к предоставлению услуг в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма», реализации региональных программ развития культуры, включая услуги по популяризации объектов культурного наследия, организации библиотечного обслуживания населения, организации музейных экспозиций, развитию местного традиционного народного художественного творчества, организации фестивалей, услуг по содействию участия лиц с ограниченными возможностями здоровья в творческой деятельности в сфере культуры, развитию национальных культур народов России.

3.3. Охрана здоровья граждан, физическая культура и спорт.

Комплекс мер предусматривает разработку мер по обеспечению доступа СОНО к предоставлению услуг в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» по основному мероприятию «Профилактика ВИЧ, вирусных гепатитов В и С», а также региональных программ развития здравоохранения, физической культуры и массового спорта.

Планируются обобщение лучшей практики и разработка методических материалов по поддержке создания и деятельности СОНО, оказывающих услуги в сфере охраны здоровья граждан, в том числе в части услуг по информированию граждан о факторах риска развития

заболеваний, по мотивации граждан к ведению здорового образа жизни, услуг по реабилитации лиц с заболеваниями, связанными с употреблением психоактивных веществ, услуги паллиативной помощи, пропаганде донорства крови и ее компонентов, профилактике отказов при рождении детей с нарушениями развития, а также информационных материалов по поддержке деятельности организаций, оказывающих услуги в сфере физической культуры и массового спорта.

Координатором реализации Комплекса мер выступает Министерство экономического развития Российской Федерации. Межведомственная координация обеспечивается Министерством в рамках деятельности Координационного совета по государственной поддержке СОНО.

Исполнителями Комплекса мер являются заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти, являющиеся исполнителями Комплекса мер, разрабатывают в рамках своей компетенции:

- комплексные планы по обеспечению поэтапного доступа СОНО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, либо вносят соответствующие изменения в утвержденные планы мероприятий («дорожные карты») повышения эффективности и качества услуг в социальной сфере;

- методические материалы для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению доступа СОНО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, в соответствии со сферами ведения.

Для обеспечения прозрачности участия негосударственных организаций в оказании услуг в социальной сфере соответствующие вопросы рассматриваются на заседаниях общественных советов при федеральных органах исполнительной власти совместно с Общественной палатой Российской Федерации, заинтересованными объединениями.

Субъекты Российской Федерации в ходе реализации Комплекса мер реализуют мероприятия по поддержке доступа СОНО к предоставлению населению услуг в социальной сфере, финансовое обеспечение которых предусматривается за счет их собственных источников.

В этих целях субъекты Российской Федерации:

- разрабатывают и утверждают комплексные планы по обеспечению поэтапного доступа СОНО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, при необходимости вносят соответствующие изменения в утвержденные планы мероприятий («дорожные карты») повышения эффективности и качества услуг в социальной сфере;

- обеспечивают реализацию механизмов координации деятельности по осуществлению программы заинтересованных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, центров инноваций в социальной сфере, общественных палат, заинтересованных организаций;

- обеспечивают внесение соответствующих мероприятий и показателей в государственные программы субъектов Российской Федерации в социальной сфере (социальной защиты, образования, здравоохранения, физической культуры и массового спорта, культуры), включая целевые значения доли бюджетных средств, направляемых социально ориентированным некоммерческим организациям, в размере до 10% или более, выделяемых средств по каждому направлению.

В целях обеспечения необходимой поддержки развития СОНО в субъектах Российской Федерации обеспечивается реализация следующих мер:

- предоставление СОНО и организациям, предоставляющим им благотворительные пожертвования, налоговых льгот;

- предоставление СОНО имущественной поддержки в виде предоставления недвижимого имущества в аренду на льготных условиях или в безвозмездное пользование;

- обеспечение информационной поддержки деятельности СОНО в средствах массовой информации, а также посредством социальной рекламы;

- проведение с участием СОНО общественной экспертизы проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

– формирование с привлечением СОНО в качестве организации-оператора независимой системы оценки качества работы государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих социальные услуги;

– содействие органам местного самоуправления в разработке и реализации мер по поддержке СОНО на территориях муниципальных образований;

– содействие развитию кадрового потенциала СОНО, в том числе оказание им поддержки в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев;

– обеспечение информационной и консультационной поддержки деятельности СОНО в рамках деятельности специализированных ресурсных центров и центров инноваций в социальной сфере;

– осуществление анализа и оценки эффективности мер, направленных на развитие СОНО в субъекте Российской Федерации, а также содействие указанной деятельности.

В целях методического и информационного обеспечения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по расширению доступа СОНО к предоставлению гражданам услуг в социальной сфере формируется система сбора и распространения лучшей практики деятельности СОНО и механизмов их государственной поддержки в субъектах Российской Федерации.

Вопросы взаимодействия с СОНО и их привлечения к оказанию услуг в социальной сфере включаются в программы повышения квалификации и профессиональной переподготовки государственных и муниципальных гражданских служащих.

Также Минэкономразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти обеспечивается мониторинг деятельности субъектов Российской Федерации по реализации программы. На его основе обеспечивается формирование рейтинга субъектов Российской Федерации по обеспечению доступа СОНО к предоставлению услуг в социальной сфере, реализации механизмов поддержки СОНО и внедрению конкурентных способов оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Поэтапное увеличение доступа СОНО к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, позволит обеспечить достижение следующих результатов:

– увеличение доступности и качества услуг в социальной сфере, предоставляемых населению;

– расширение возможностей для потребителей выбора поставщика услуг в социальной сфере, а также их вариативности;

– повышение эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на предоставление гражданам услуг в социальной сфере;

– повышение прозрачности системы предоставления населению услуг в социальной сфере.

Достижение этих результатов будет обеспечено за счет реализации следующих приоритетов:

– развитие конкуренции в сфере предоставления услуг в социальной сфере;

– развитие и распространение лучшей практики в области предоставления населению услуг в социальной сфере, внедрение в практику инновационных социальных технологий, реализуемых СОНО;

– развитие эффективных механизмов поддержки деятельности СОНО, реализации образовательных программ, методик и технологий работы по предоставлению населению социальных услуг;

– развитие добровольчества в социальной сфере, поддержка благотворительной деятельности физических и юридических лиц, реализации принципов корпоративной социальной ответственности;

– реализация информационных кампаний, включая обеспечение эффективного использования механизмов социальной рекламы.

В 2016 г. в рамках реализации Комплекса мер, по информации Минздрава России, разработаны, размещены на официальном сайте Министерства в сети «Интернет», Интернет-портале о профилактике ВИЧ/СПИДа в России методические рекомендации по обеспечению доступа СОНО к предоставлению указанных услуг. В 35 субъектах Российской Федерации активно ведется совместная работа с СОНО по профилактике ВИЧ-инфекции, при этом в 20 субъектах Российской Федерации доступ СОНО к предоставлению услуг обеспечивается на уровне от 2 до 65% общего объема средств бюджетов субъектов Российской Федерации, предусмотренных на указанные цели. Только в 12 субъектах Российской Федерации СОНО к

работе не привлекались, в 4 субъектах Российской Федерации отсутствуют организации, работающие в данной сфере.

Минобрнауки России в 2016 г. направило в субъекты Российской Федерации рекомендации по повышению доступа СОНО к бюджетному финансированию в рамках реализации мероприятий целевых программ. Также Федеральным законом от 03.07.2016 г. № 313-ФЗ предусмотрена возможность организации дополнительного образования детей в частных заведениях, реализующих дополнительные общеобразовательные программы за счет бюджетных средств.

По информации Минкультуры России, на федеральном уровне накоплен успешный опыт реализации СОНО крупных социально значимых проектов –Международный театральный фестиваль имени А.П. Чехова, Национальная премия и фестиваль «Золотая маска», Санкт-Петербургский культурный форум, фестиваль «Интермузей», выставки, обеспечившие в 2015–2016 гг. высокие показатели посещаемости (интерактивная мультимедийная выставка «Моя история. Рюриковичи», организованная Фондом гуманитарных проектов, выставка «Романтический реализм. Советская живопись 1925–945 гг.» при участии Фонда содействия социальному и культурному развитию Москвы «Столица»).

СОНО в статусе общественно-профессиональных объединений (около 70 союзов, ассоциаций, обществ) участвуют в разработке профессиональных стандартов, отраслевых кодексов этики, в совершенствовании нормативно-правового регулирования, повышении оценки качества услуг, распределении бюджетных средств на конкурсной основе в рамках деятельности экспертных, консультационных и совещательных органов.

Также можно отметить мероприятия, организованные Фондом «Соединение» на территории 6 федеральных округов по обеспечению социальной стабильности (для пожилых, показа в исправительных учреждениях, для инвалидов), региональный проект «Театр + Общество» – театральные проекты для детей с ограниченными возможностями, музыкальный фестиваль «Белая трость», Международный пленэр людей с ограниченными возможностями здоровья «Искусство без границ».

По данным мониторинга, в котором приняли участие 62 субъекта Российской Федерации, в 2015 г. доля средств бюджета субъекта Российской Федерации, выделяемых СОНО на предоставление услуг культуры, в общем объеме средств бюджета на предоставление таких услуг в 46 регионах составила менее 1%, в 10 –менее 5%, в 3 –менее 15% (Республика Карелия, Республика Татарстан, Чеченская Республика), и только в Санкт-Петербурге, Магаданской и Тверской областях она превысила 15%.

Рассмотрим реализацию в 2016 г. Комплекса мер на региональном уровне на примере города Москвы, Свердловской области и Республики Карелия. За последний период времени система оказания социальных услуг в г. Москве претерпела существенные изменения: оптимизирована сеть учреждений, разработаны стандарты социальных услуг, внедрены новые виды услуг, введена новая система оплаты труда социальных работников, апробирована и практикуется система аутсорсинга при стационарных формах социального обслуживания, отработаны механизмы субсидирования поддержки деятельности социально значимых общественных организаций и оказания ими услуг и другое. В то же время некоммерческие организации остаются малочисленными, имеют различные барьеры (правовые, кадровые и пр.) для включения их в реестр государственных услуг и, как следствие, остаются вне рынка социальных услуг. Нарушен принцип равных возможностей для участия в предоставлении услуг населению города Москвы. Так, по состоянию на 1 июля 2016 г. в реестре поставщиков социальных услуг зарегистрированы всего 5 неправительственных организаций, что составляет менее 1% (ООО «Бюро социальных проектов», ООО «Социальная Служба Помощник», ООО «Лейкомед», ООО «Милосердие», ООО «СоцПроекты»), предоставляющих социальные услуги на дому, в стационарной форме гражданам пожилого возраста и инвалидам и осуществляющих формирование и адресную доставку продуктовых наборов участникам и инвалидам ВОВ и многодетным семьям с детьми (к примеру, в Приволжском округе в реестре некоммерческих организаций составляют свыше 22%, а коммерческие –10%). В Москве отмечается низкий уровень доступности услуг: 1) для граждан пожилого возраста и инвалидов геронто-гериатрического профиля, направленных на удовлетворение социально-медицинских потребностей, сочетающие в себе стационарные и полустационарные формы обслуживания и осуществляемые, в основном, в домашних условиях, например, таких как, уход за пожилыми с деменцией, автономией проживания пожилого человека и др.; 2) семей с детьми, направленных на коррекцию ранних случаев неблагополучия, в том числе психологических, правовых, досуговых, оздоровительных

услуг (например, социальное сопровождение семей «группы риска», имеющих детей в возрасте от 0 до 1 года); 3) выявление семей и детей, находящихся на ранней стадии семейного неблагополучия; 4) реабилитация семей и детей, находящихся в социально опасном положении; 5) постинтернатное сопровождение выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, услуги экстренной дистантной психологической помощи (детский телефон доверия) и др.; 6) взрослых инвалидов, особенно в вопросах трудоустройства. Кроме того, виды услуг четко определены Законом № 442-ФЗ от 28.12.2013 г. и не дополняются новыми востребованными у населения видами услуг (геронтологическими, социального сопровождения и т.д.). В процесс предоставления социальных услуг не включено также население, чьи доходы превышают 2 прожиточных минимума.

В то же время государство несет огромные затраты на социальное обслуживание, которое не всегда является эффективным (содержание зданий, большое количество персонала, включая административно-хозяйственный, осуществление несвойственной функции и т.д.). Опыт же оказания услуг со стороны некоммерческих организаций свидетельствует о более рациональном использовании ресурсов (оперативное реагирование на запросы населения, доступность услуг, их качество, более эффективное использование персонала и т.д.). Среди причин, сдерживающих развитие рынка социальных услуг участием СОНКО, можно выделить следующие: 1) сложность преодоления барьеров для внесения в реестр поставщиков; 2) отсутствие разработанных стандартов социальных услуг, наиболее востребованных у населения и общества; 3) нехватка квалифицированных кадров; 4) слабость материально-технической базы; 5) непрозрачность конкурсных процедур; 6) недостаточно разработанные алгоритмы конкурсных процедур, финансирования и отчетности; 7) не все формы государственной поддержки (и/или недостаточно) осуществляются СОНКО (финансовая – предоставление грантов, имущественная, информационно-методическая и консультационная, поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации сотрудников НКО, предоставление льгот по уплате налогов и сборов, предоставление на конкурсной основе социальной рекламы и др.); 8) недостаточный уровень доверия у потенциальных потребителей социальных услуг и их заказчиков; 9) отсутствие открытой и профессиональной системы контроля со стороны органов государственной власти за качеством и количеством предоставляемых СОНКО социальных услуг. В целях принятия эффективных управленческих решений важно использовать опыт субъектов Российской Федерации по переходу от монопольного предоставления услуг государственными учреждениями к смешанной системе социального обслуживания: в сети государственных учреждений и негосударственном секторе. Для выработки оптимальной модели СОНКО г. Москвы и запуска механизмов доступа данных организаций к бюджетным средствам необходимо разработать детализированный Комплексный план («Дорожная карта») ДТСЗН г. Москвы по обеспечению поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в системе социального обслуживания.

По данным Минюста России, в 2016 г. в Свердловской области было зарегистрировано 6448 некоммерческих организаций. Меры государственной поддержки этих организаций осуществляются в соответствии с Законом Свердловской области от 27 января 2012 г. № 4-ОЗ «О государственной поддержке некоммерческих организаций в Свердловской области», комплексной программой Свердловской области «Поддержка СОНО в Свердловской области на 2014–2016 годы». Программа была разработана при участии Общественной палаты Свердловской области и СОНО, за ее разработку регион был удостоен премии им. А. Починка в номинации «Поддержка СОНО». Общий бюджет программы в 2016 г. составлял 111,9 млн руб., государственную поддержку в виде субсидий получили 102 СОНО. В реестре поставщиков социальных услуг в 2016 г. состояло 4 негосударственных поставщика – АНО НПСПО «Благое дело» (получило компенсацию из средств областного бюджета), АНО «Детский санаторий «Изоплит», АНО «Семья детям», АНО «Центр социальной помощи и реабилитации «Альтернатива». В 2016 г. создана координационная комиссия по организации в Свердловской области доступа СОНО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, утвержден комплексный план соответствующих мероприятий на 2016–2020 гг. В областном бюджете на 2017 г. на данные цели отведено 38,8 млн руб. (0,02% от общего объема). В последние годы в регионе наблюдается устойчивый рост числа граждан и организаций, участвующих в добровольческой деятельности, расширяются масштабы реализуемых программ и проектов. В VI Всероссийском фестивале социальных программ «СоДействие» три СОНО из Свердловской области заняли призовые места (в том числе Свердловская региональная общественная организация поддержки социальной

деятельности Екатеринбургской епархии «Православная служба милосердия», благотворительный фонд «Синара»). В 2016 г. регион занял первое место в номинации «Развитие человеческого капитала» по итогам Всероссийского конкурса лучших практик и инициатив социально-экономического развития им. М. Е. Салтыкова-Щедрина, организованного Агентством стратегических инициатив (проект для людей с ограниченными возможностями по зрению «Традиции народной культуры – на кончиках пальцев»).

В Республике Карелия в 2016 г. было зарегистрировано 1335 некоммерческих организаций (общественных объединений –696, религиозных организаций –217, казачьих объединений –12, других –410). Среди основных видов социально ориентированной деятельности некоммерческих организаций в Карелии самыми распространенными являются сохранение и развитие национальной культуры и традиций народов России, Карелии, содействие деятельности в сфере образования, науки, культуры, искусства, содействие укреплению межнациональных и межконфессиональных отношений, социальная поддержка и защита граждан, развитие творческой активности граждан. По данным социологических исследований АНО «Центр содействия развитию территорий», некоммерческие организации наряду с судом и правоохранительными органами обладают наибольшим доверием со стороны населения. 70% опрошенных считают, что источник финансирования оказывает существенное влияние на степень доверия к деятельности общественных структур. Наиболее эффективной и развитой на сегодняшний день в Республике Карелия является деятельность некоммерческих организаций в следующих сферах: помощь инвалидам, людям с ограниченными возможностями, социально незащищенным слоям населения, работа с молодежью, гармонизация межнациональных и межконфессиональных отношений, этнокультурная деятельность, охрана природы, экология, физкультура и спорт. В 2016 г. в регионе поддержан 71 проект СОНО на общую сумму 7,826 млн руб., более 500 СОНО оказана финансовая, имущественная, информационно-методическая, консультационная и организационная поддержка. Карельскими СОНО по итогам участия в федеральных конкурсах привлечено порядка 20 млн руб. на развитие сельских территорий и малых городов, благотворительность, поддержку детей, молодежи, людей старшего поколения, патриотическое воспитание, этнокультурное развитие.

В 2016 г. в регионе создан Координационный совет по вопросам расширения доступа негосударственных организаций, в том числе СОНО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, утвержден комплексный план соответствующих мероприятий на 2016–2020 гг. В реестр поставщиков социальных услуг вошли 4 СОНО, заключены 25 соглашений и выплачена компенсация за оказанные социальные услуги на общую сумму более 500 тыс. руб., ежемесячно указанные услуги оказывались более 40 гражданам. Некоммерческий сектор Республики Карелия в целом сформировался как социальный институт, активно и эффективно взаимодействующий с органами власти и населением.

Как видим, некоммерческий сектор постепенно растет и занимает свое место в структуре экономики и занятости, в системе по оказанию социальных услуг населению. Наиважнейшим ресурсом для усиления деятельности СОНО является активный гражданин. Пополнение организаций волонтерами основывается на желании людей реализовать свой творческий потенциал, участвовать в общественной жизни и обрести социальную значимость.

Список литературы

1. Комплекс мер по обеспечению поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 годы (от 23.05.2016 № 3468п-П44).

2. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 03.12.2015.

НКО КАК ПОСТАВЩИКИ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ: ВЕРИФИКАЦИЯ СЛАБЫХ СТОРОН^{*1}

И.В. Мерсиянова, директор Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, заведующая кафедрой экономики и управления в негосударственных некоммерческих организациях факультета социальных наук НИУ ВШЭ, кандидат социологических наук

В.Б. Беневоленский, ведущий научный сотрудник Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, кандидат экономических наук

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 сферы². Исполняя поручения Президента, федеральные и региональные органы власти в последнее время весьма активно работают над созданием условий подключения некоммерческого сектора к решению задач социальной политики³.

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, 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.

^{*} Мерсиянова И.В. НКО как поставщики социальных услуг: верификация слабых сторон / И.В. Мерсиянова, В.Б. Беневоленский // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. - № 2. – С.83-103. - Материалы приводятся выборочно в соответствии с предметно-тематической проблематикой инфодосье.

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 НКО⁴, 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 распространенной⁵. Тем не менее мы считаем необходимым обратиться к анализу накопленного зарубежного опыта по данному вопросу в связи с тем, что по мере реализации положений Закона № 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. (...)

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 & Toepler, 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»⁶. Определенную работу по снятию типичных барьеров для полноценного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций на рынок социальных услуг проводило в 2016 г. Министерство труда и социальной 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 услуг⁷.

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. (...)

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.

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, половозрастная 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 пересмотрен⁸.

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 залога⁹.

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 населения¹⁰ показывают, что среди россиян не сформировалась положительная установка на занятость в НКО (...)

«Разгосударствление» сферы социальных услуг, оказываемых населению за бюджетный счет, становление рынка таких услуг с участием негосударственных 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 граждан¹¹. 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.

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 эффективно¹². Так, например, опыт Пермского края по оказанию социальных услуг негосударственными организациями официально рекомендован Минтрудом для изучения в других регионах¹³.

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 Минтруда¹⁴. Предполагается, что статья 195.3 Трудового 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»¹⁶ 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.

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 некоммерческих 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).

¹ 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».

² Послание Президента Федеральному Собранию. 1 декабря 2016 г. (<http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379>).

³ 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.

⁴ 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 полуструктуризированной 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 развитости некоммерческого сектора (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).

⁵ 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%.

⁶ 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>).

⁷ 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.

⁸ 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-merdyadostupane-kommercheskih-organizatsij-na-rynok-sotsialnyh-uslug/>).

⁹ Сибирские НКО «на пороге» реестра (<https://www.asi.org.ru/article/2016/12/28/sibirskie-nko-na-porogereestra/>).

¹⁰ 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.

¹¹ Эксперты ОНФ: Господдержка социально ориентированных НКО на оказание услуг остается труднодоступной и неравномерной (<http://onf.ru/2016/12/09/eksperty-onf-gospodderzhka-socialnoorientirovannyh-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-kolichestvonko-postavshhikov-sotsialnyh-uslug/>).

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

¹³ Письмо Министерства труда и социальной защиты от 02.06.2016 N12-0/10/П-3392.

¹⁴ Письмо Министерства труда и социальной защиты от 06.09.2016 N12-4/10/П-5566

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 Organizations, 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: JosseyBass, 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.

Часть 2. Библиографический список книг, авторефератов диссертаций, неопубликованных материалов парламентских мероприятий, публикаций в журналах, сборниках и газетах

2016 - 2017 гг.

- Арпентьева М.Р. Социальное служение некоммерческих организаций России: организационные формы / М.Р. Арпентьева // Социальная политика и социальное партнерство. - 2016. - № 10. - С. 10-15
- Байматов П. Государственно-правовое регулирование некоммерческих организаций при оказании социально значимых услуг населению / П. Байматов // Федерализм. - 2016. - № 2. - С. 196-204
- Байматов П.Н. Государственно-правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций при оказании социально значимых услуг населению (на примере Тюменской области) / П.Н. Байматов // Государство и право. - 2016. - № 10. - С. 96-100
- Бельгисова К.В. К вопросу о понятиях «некоммерческая организация» и «некоммерческая деятельность» / К. В. Бельгисова // Евразийский юридический журнал. - 2017. - № 3. - С. 126-128
- Беневоленский В.Б. Зарубежный опыт использования государственного финансирования НКО как инструмента поддержки социальных инноваций: проблемы и противоречия / В.Б. Беневоленский // Повышение эффективности социального проектирования: Создание Учебно-методического и консультационного центра: сб. работ по итогам научн.-практ. конф. / Рос. акад. юрид. наук. - М., 2016. - С. 17-27
- Ветров Г. Содействие органам местного самоуправления в региональных программах поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций / Г. Ветров // Самоуправление. - 2016. - № 4. - С. 15-19
- Вишнева К.В. Социально ориентированные некоммерческие организации как ресурс развития социальной сферы / К.В. Вишнева // Ученые записки Санкт-Петербургского государственного института психологии и социальной работы. - 2016. - № 2 (26). - С. 108-114
- Воробьева А.А. Деятельность социально ориентированных некоммерческих организаций в условиях нового законодательства: возможности и проблемы / А.А. Воробьева // Гуманитарные научные исследования. - 2016. - № 3 (55). - С. 221-224
- Голубев С.В. Система государственной поддержки как инструмент развития рынка социальных услуг / С.В. Голубев, М.Ю. Славгородская, А.А. Хрусталева // Система государственной поддержки СО НКО как инструмент развития рынка социальных услуг. - М., 2017. - С. 15-27
- Голубев С.В. Система государственной поддержки СО НКО как инструмент развития рынка социальных услуг / С.В. Голубев, М.Ю. Славгородская, А.А. Хрусталева. - М., 2017. - 49 с.
- Гражданско-правовое положение некоммерческих организаций по законодательству Российской Федерации: монография / [А.Н. Малолетко и др.]. - М., 2016. - 131 с.
- Громова М.А. Государственная поддержка НКО и проблема оценки ее эффективности / М.А. Громова, И. В. Мерсиянова // Гражданское общество в России и за рубежом. - 2016. - № 1. - С. 39-42
- Дзгоева Д.Т. Трансформация взаимодействия власти и общества в современной России: автореф. дис. ... канд. полит. наук / Д. Т. Дзгоева. - Санкт-Петербург, 2017. - 27 с.
- Земляк С.В. Взаимодействие региональной власти с общественными некоммерческими организациями / С.В. Земляк, О.А. Лапшова, М.В. Шеломенцева // Экономика. Налоги. Право. - 2016. - № 5. - С. 105-112
- Ирхин Ю.В. Гражданское общество: современные проблемы анализа / Ю.В. Ирхин // Социально-гуманитарные знания. - 2016. - № 6. - С. 68-82
- Карелова Г.Н. Регионы должны поддерживать социальных предпринимателей / Г.Н. Карелова, С. Михайлова // Парламентская газета. - 2017. - № 21. - 2 июня. - С. 19
- Кислицына И.Г. Взаимодействие социально ориентированных некоммерческих организаций с органами исполнительной власти (на примере Республики Марий Эл) / И.Г. Кислицына // Социальная политика и социальное партнерство. - 2016. - № 8. - С. 6-12

Клишина М.А. Выбор пути: революция или эволюция?: [о привлечении негосударственных организаций к предоставлению государственных и муниципальных услуг] / М.А. Клишина, Д.С. Карагодина // Бюджет. - 2017. - № 4. - С. 68-71

Копылов Д.Г. Некоммерческие организации и органы публичной власти / Д.Г. Копылов // Закон. - 2016. - № 11. - С. 153-172

Кулькова В.Ю. Предоставление услуг населению социально ориентированными некоммерческими организациями в России / В.Ю. Кулькова // Среднерусский вестник общественных наук. - 2016. - Т. 11. № 4. - С. 136-142

Лысенко В.В. Социальное предпринимательство как новая форма взаимодействия гражданского общества и бизнеса / В.В. Лысенко // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 10. - С. 43-47

Макеева О.Б. Третий сектор экономики: теория и практика: монография / О.Б. Макеева. - Воронеж, 2016. - 196 с.

Макурина Ю. Роль социально ориентированных некоммерческих организаций в устойчивом развитии сельских территорий / Ю. Макурина, С. Шibaева // АПК: экономика, управление. - 2016. - № 5. - С. 73-79

Матвиенко В.И. Государство от своих социальных обязательств не откажется / В.И. Матвиенко // Парламентская газета. - 2017. - № 21. - 2 июня. - С. 17

Мерсиянова И.В. НКО как поставщики социальных услуг: верификация слабых сторон / И.В. Мерсиянова, В.Б. Беневоленский // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2017. - № 2. - С.83-103

Мерсиянова И.В. Оценка эффективности программ поддержки НКО: вопросы применимости зарубежного опыта / И.В. Мерсиянова, Н.А. Кошелева, А.И. Кузьмин, М.Н. Громова // Гражданское общество в России и за рубежом. - 2016. - № 3. - С. 11-17

Мерсиянова И.В. Преимущества НКО как поставщиков социальных услуг: апробация в российских условиях / И.В. Мерсиянова, В.Б. Беневоленский // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2016. - № 4. - С. 7-26

Михеев В.А. Власть и гражданские институты: к проблеме доверия и недоверия / В.А. Михеев // Власть. - 2017. - № 5. - С. 162-167

Молчаков Н.Ю. Некоммерческие организации как символ современного гражданского общества / Н.Ю. Молчаков // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. - 2016. - № 2. - С. 33-49

Некоммерческие организации: правовые основы деятельности и налогообложение / Л.В. Попова, Е.Г. Дедкова, И.А. Коростелкина, М. В. Селюков. - Орел, 2016. - 177 с.

Немгирова С.Н. Актуальные проблемы деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций / С.Н. Немгирова // Вестник Института комплексных исследований аридных территорий. - 2016. - Т. 1. № 1 (32). - С. 70-75

Никовская Л.И. Роль НКО в создании общественного блага и социальной ценности / Л.И. Никовская, В.Н. Якимец // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. - 2016. - № 4. - С. 126-129

О совершенствовании правового регулирования вопросов оказания социальных услуг некоммерческими организациями [Электронный ресурс]: инфодосье / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека). - М., 2016. - 34 с.

Оценка эффективности социальных проектов и инициатив как фактор институциональной устойчивости социально-ориентированных некоммерческих организаций / Ю.Ю. Антропова [и др.]. - Екатеринбург, 2016. - 240 с.

Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций // Муниципальная экономика. - 2016. - № 1 (65). - С. 53-64

Пономарев М.А. Управление некоммерческими организациями: концепция, оценка эффективности, модели развития: автореф. дис. ... д-ра экон. наук / М.А. Пономарев. - Ростов н/Д, 2016. - 54 с.

Протасеня Д.Н. Государственная поддержка развития кластера социально-ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации / Д.Н. Протасеня // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. - 2017. - № 1. - С. 261-269

Роль социально ориентированных некоммерческих организаций в предоставлении социальных услуг населению [Электронный ресурс]: библиодосье к парламентским слушаниям, 21 апреля 2016 года / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Совета Федерации по социальной политике. – М., 2016. - 47 с.

Ростовская Т.К. Об обеспечении поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам / Т.К. Ростовская, Т.Э. Петрова, Я.В. Шимановская // Экономика и управление: проблемы, решения. - 2017. - № 3. - С. 137-148

Рудакова О.Ю. Структура государственной финансовой поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в России / О.Ю. Рудакова // Экономика, социология и право. - 2016. - № 2. - С. 86-89

Рудник Б.Л. Привлечение НКО к оказанию услуг социальной сферы / Б.Л. Рудник, Е.В. Куштанина, В.В. Романова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. - № 2. – С. 105-129

Соболева Ю.В. Международные и иностранные неправительственные организации как субъекты административно-правовых отношений / Ю. В. Соболева // Административное право и процесс. - 2017. - № 1. - С. 58-62

Уваров А.А. Вопросы конституционно-правового статуса общественных некоммерческих организаций / А.А. Уваров // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 9. - С. 39-42

Ульянова И.В. Конституционно-правовые основы деятельности социально-ориентированных некоммерческих организаций в современной России / И.В. Ульянова, А.П. Червинская, Н.А. Щеголева Н.А. // Среднерусский вестник общественных наук. - 2016. - Т. 11. - № 6. - С. 276-282

Федорова М.Н. Социально ориентированные некоммерческие организации как субъекты социально-экономической системы: роль в социальной политике / М.Н. Федорова // Вестник Института экономики Российской академии наук. - 2016. - № 5. - С. 77-91

Филь М.С. Общество и некоммерческие организации: Опыт социологического анализа / М.С. Филь // Стратегия России. - 2016. - № 7. - С. 14-24

Хуснутдинова Г.Ф. Социально-ориентированные некоммерческие организации: особенности финансирования / Г.Ф. Хуснутдинова // Экономика и предпринимательство. - 2016. - № 1-2 (66-2). - С. 731-733

Цуканова О.М. Государственная финансовая поддержка социально-ориентированных некоммерческих организаций в России / О.М. Цуканова // Экономика и управление: анализ тенденций и перспектив развития. - 2016. - № 27. - С. 217-222