

**С.В. Голубев, М.Ю. Славгородская,
А.А. Хрусталев**

**СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ПОДДЕРЖКИ СО НКО
КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ РЫНКА
СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ**

Москва
Грифон
2017

УДК 334+364(470-25)
ББК 66.561.7(2Рос-2М)
Г 62

Все права защищены. Воспроизведение всей книги или любой ее части любыми средствами и в какой-либо форме, в том числе в сети Интернет, запрещается без письменного разрешения владельца авторских прав.

Голубев С.В.

Г 62 Система государственной поддержки СО НКО как инструмент развития рынка социальных услуг / С.В. Голубев, М.Ю. Славгородская, А.А. Хрусталеv. – М.: Грифон, 2017. – 60 с.

ISBN 978-5-98862-332-8

Исследование содержит результаты анализа системы государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций Москвы, проведённого Агентством социальных инвестиций и инноваций в 2016 году в рамках гранта ОБЩЕРОССИЙСКОГО НАРОДНОГО ФРОНТА в сфере общественного контроля качества исполнения указов и поручений Президента Российской Федерации по направлению «Развитие гражданского общества». В исследовании оценивается система государственной поддержки с точки зрения её эффективности для стимулирования развития рынка социальных услуг в Москве и развития конкуренции.

ISBN 978-5-98862-332-8

УДК 334+364(470-25)
ББК 66.561.7(2Рос-2М)

© С.В. Голубев, М.Ю. Славгородская, А.А. Хрусталеv, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

1. Социально ориентированные некоммерческие организации как субъект рынка социальных услуг	4
2. Система государственной поддержки как инструмент развития рынка социальных услуг.....	15
2.1. Требования к системе доступа некоммерческих организаций на рынок социальных услуг.....	15
2.2. Проекты по разработке и внедрению новых социальных технологий – приоритет государственной грантовой поддержки	19
2.3. Инструменты поддержки масштабирования социально значимой деятельности	21
2.4. Требования к инфраструктурным организациям поддержки СО НКО	23
3. Анализ системы государственной поддержки СО НКО в Москве	28
3.1. Основные параметры системы поддержки.....	28
3.2. Финансовая поддержка	31
3.3. Имущественная поддержка	36
3.4. Обучение, обмен опытом, методическая помощь.....	40
3.5. Иные формы поддержки	41
3.6. Доступ к рынку социальных услуг	42
4. Рекомендации по совершенствованию системы государственной поддержки СО НКО в Москве	46
Список сокращений.....	50
Приложения	51
1. Основные меры поддержки НКО Москвы (2015 год)	54
2. Финансовая поддержка СО НКО Москвы.....	55
3. Имущественная поддержка СО НКО: льготная аренда и безвозмездное пользование.....	56
4. Обучение, обмен опытом, методическая помощь	57
5. Закупки для государственных нужд.....	58
6. Выводы и рекомендации	59

1. СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫЕ НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК СУБЪЕКТ РЫНКА СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

В последние десятилетия в России проводятся реформы по развитию рынка социальных услуг. В 2004 году в рамках реформ по повышению эффективности бюджетных расходов на всех уровнях государственного управления была запущена деятельность по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, одним из направлений которой стала оптимизация бюджетной сети территорий.

Следующим значимым шагом стало принятие федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 08.05.2010 № 83-ФЗ (далее — Закон 83-ФЗ). Законом были введены требования формирования реестров государственных и муниципальных услуг, а также переход от сметного финансирования учреждений к государственному заказу на оказание услуг через инструмент государственных заданий. Целями данного закона было как создание стимулов для оптимизации бюджетной сети, так и повышение эффективности деятельности государственных поставщиков услуг. Также была поставлена задача создания условий для конкуренции между государственными и негосударственными организациями, в бюджетное законодательство были введены нормы, предусматривающие целевое финансирование некоммерческих организаций. Необходимо отметить, что степень влияния Закона 83-ФЗ на уровень развития социальных услуг в стране оказалась существенно меньше, чем предполагалось на момент его принятия. Это было связано с формальным применением норм закона путём расчёта нормативов финансирования учреждений на основе фактических затрат. Кроме того, механизмы обеспечения доступа к бюджетным средствам негосударственных организаций на тот момент законодательно установлены не были.

Первым документом, регламентирующим доступ негосударственных организаций на рынок социальных услуг, стал федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской

Федерации» от 28.12.2013 № 442-ФЗ (далее – Закон 442-ФЗ). Этим законом и принятыми в его исполнение подзаконными актами на федеральном и региональном уровнях установлен перечень услуг в области социальной защиты населения, а также определены основные положения порядка взаимодействия органов власти с негосударственными организациями при привлечении их в качестве поставщиков услуг.

При этом **в рамках дискуссии по вопросам модернизации системы оказания социальных услуг большое внимание уделяется социально ориентированным некоммерческим организациям (далее – СО НКО) как потенциально значимому ресурсу развития этого рынка.** Это обусловлено наличием несомненных преимуществ данного типа организаций, которые позволяют им предоставлять более качественные и разнообразные услуги своим целевым группам, а именно:

- возможность концентрации ресурсов на социальных программах из различных источников (бюджетные средства, средства организаций коммерческого сектора, средства пожертвований и т. п.);
- внимательное отношение к нуждам своих целевых аудиторий, выявление существующих проблем, которые ранее не являлись объектом рассмотрения государственной социальной политики. Как показывают многочисленные исследования, без вмешательства негосударственных некоммерческих организаций в большинстве регионов России игнорировались бы такие актуальные для общества проблемы, как обеспечение равных возможностей для инвалидов; поиск новых механизмов устройства детей, оставшихся без попечения родителей; защита от семейного насилия, помощь беженцам и вынужденным переселенцам, социальная реабилитация и многие другие;
- инновационность подходов к решению социальных проблем: многие образовательные, управленческие и информационные технологии, современные методы социальной работы были впервые внедрены именно некоммерческими организациями, а затем стали частью государственной и муниципальной политики (конкурсы социальных и образовательных проектов, кризисные центры для пострадавших от насилия и т. п.);

- возможность эффективного оказания социальных сервисов населению, характеризующихся высоким качеством и низкими издержками, в том числе из-за привлечения добровольцев к деятельности СО НКО.

Признавая значимость некоммерческих организаций как субъектов развития социальной сферы, государство поставило вопрос открытия рынка социальных услуг для некоммерческих организаций в качестве одного из приоритетов своей политики. В частности, в Послании Президента РФ Федеральному собранию 4 декабря 2015 года перед государственными органами были поставлены задачи исключить дискриминацию негосударственного сектора в социальной сфере, обеспечить равный доступ некоммерческих организаций к финансовым ресурсам, исключить административные барьеры.

Расширение участия НКО в оказании услуг социально незащищённым группам населения, в том числе с привлечением бюджетного финансирования, является устойчивой тенденцией на международном уровне. Например, в Новой Зеландии до 2010 года субсидировалась текущая деятельность некоммерческих организаций, с 2008 года в рамках реформ по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, стало расширяться участие НКО в программах по оказанию социальных услуг. В результате в начале 2010-х годов примерно 52% бюджетного финансирования отраслей социальной сферы было передано некоммерческим организациям. При этом услуги оказывались как крупными профессиональными организациями, так и небольшими компаниями, основным преимуществом которых являлся персонализированный подход к клиенту. В частности, средства на социальные услуги в сфере поддержки семей и молодёжи распределялись между 3000 организаций, при этом до 90% этих средств получали 30% организаций-подрядчиков, являющихся крупными игроками рынка¹.

В рамках исполнения поручений по реализации Послания Президента РФ² в 2016 году были разработаны дорожная кар-

¹ Contracting for Social Services // <http://www.treasury.govt.nz/publications/informationreleases/socialservices/pdfs/cossm-2789883.pdf>.

² Поручение по реализации Послания Президента РФ Пр-2508 п. 1.18.

та¹ и комплекс мер² по обеспечению поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению. Результатом реализации мероприятий, содержащихся в данных документах, должно стать предоставление некоммерческим организациям до 10 процентов бюджетных средств, предусмотренных на реализацию программ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Актуальность проблематики развития некоммерческого сектора России подтверждается и тезисами посланий Федеральному собранию Президента РФ, который на протяжении нескольких лет ставит задачи включения НКО в систему оказания услуг:

«Необходимо снять все барьеры для развития волонтерства, оказать всестороннюю помощь и социально ориентированным некоммерческим организациям. Основные решения здесь уже приняты. Со следующего года для некоммерческих организаций, имеющих соответствующий опыт, открываются возможности, открывается доступ к оказанию социальных услуг, которые финансируются за счёт бюджета».

*Из послания Президента РФ Путина В.В.
Федеральному собранию, 1.12.2016*

В рамках реализации мероприятий по обеспечению доступа НКО на рынок социальных услуг в 2016 году законодательно введён новый статус для социально ориентированных некоммерческих организаций — «исполнители общественно полезных услуг», который даёт им возможность получать меры государственной поддержки в приоритет-

¹ План мероприятий («дорожная карта») — «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере» (утверждён Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 июня 2016 года № 1144-р).

² Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016—2020 годы (утверждён заместителем Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец 23 мая 2016 г. № 3468п-П44).

ном порядке¹. Правительством РФ утверждён перечень общественно полезных услуг, включающий на настоящий момент 20 групп услуг в различных областях бюджетной сферы: образовании, культуре, физкультуре и спорте, социальном обслуживании и социальной защите населения².

Как показывает анализ текущей ситуации, в Москве в настоящий момент не реализованы в полной мере возможности, которые предоставил Закон 442-ФЗ: только две некоммерческие организации смогли пройти процедуру аккредитации для включения в городской реестр поставщиков социальных услуг, компенсация затрат данных организаций на оказание услуг пока не производилась. Такая ситуация связана как с завышенными требованиями к некоммерческим организациям, ограничивающими их возможности вхождения в региональный реестр поставщиков, так и неурегулированность процедур аккредитации и компенсации им затрат на оказание услуг.

Необходимо отметить, что принятие на региональном уровне завышенных требований к НКО при аккредитации в качестве поставщиков социальных услуг является распространённой практикой в российских регионах. Как показало исследование, проведённое Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации в 2016 году, основными барьерами, препятствующими полномасштабной реализации Закона 442-ФЗ³, являются следующие:

- необходимость соответствия специалистов НКО нормам профессиональных стандартов;*
- необходимость соответствия НКО национальным стандартам РФ;*
- требования о минимальном опыте работы НКО по оказанию социальных услуг – не менее 5 лет;*

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг» от 03.07.2016 N 287-ФЗ, вступает в силу с 1.01.2017 года.

² Постановление Правительства РФ от 27.10.2016 № 1096 «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания».

³ Письмо Министерства труда и социальной защиты РФ от 6 сентября 2016 года № 12-4/10/П-5566.

- требования о наличии непрерывного осуществления деятельности поставщика социальных услуг в течение определённого периода;
 - необходимость принятия поставщиком социальных услуг обязательств по предоставлению полного спектра услуг по одной из форм социального обслуживания. По мнению федеральных экспертов, данные требования не вытекают напрямую из норм федерального законодательства, при этом существенно ограничивают возможности для участия негосударственных организаций в государственных программах в области социального обслуживания населения.
-

Помимо 442-ФЗ в Москве применяются иные инструменты размещения государственного заказа у некоммерческих организаций.

В частности, некоммерческие организации активно участвуют в конкурентных закупках, проводимых органами исполнительной власти, в рамках федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (далее — Закон 44-ФЗ). В 2015 году среди некоммерческих организаций были размещены контракты на сумму 1,5 млрд рублей. Среди закупаемых у НКО услуг — проведение мероприятий для отдельных целевых аудиторий, социологические исследования и др.

Кроме того, активно используется конкурсное распределение субсидий между поставщиками социальных услуг. Наибольший объём в данном случае направляется на субсидии в области образования, которые передаются частным образовательным организациям на реализацию программ общего образования, а также на организацию питания обучающимся из социально незащищённых и многодетных семей¹. Общий объём таких субсидий в 2015 году составил 1,2 млрд рублей, в 2016 году — 1,3 млрд рублей.

¹ Порядок распределения субсидий регламентируется Постановлением Правительства Москвы от 28 декабря 2011 г. № 640-ПП «Об утверждении Порядка распределения и предоставления субсидий из бюджета города Москвы негосударственным образовательным организациям в целях возмещения затрат в связи с предоставлением гражданам общего образования и бесплатного питания в период обучения» и Постановлением Правительства Москвы от 18 сентября 2012 г. № 489-ПП «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из бюджета города Москвы негосударственным образовательным организациям в целях возмещения затрат в связи с предоставлением гражданам дошкольного образования».

Аналогичный характер имеют также субсидии:

- на физкультурно-оздоровительные услуги, оказываемые на льготных условиях отдельным категориям граждан негосударственными организациями, – это компенсация потерь негосударственных организаций от введения Правительством Москвы льготных тарифов на социальные услуги для отдельных категорий граждан¹;
- на реабилитацию больных наркоманией – субсидии организациям, включённым в реестр Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы, на компенсацию затрат на оказание услуг, предусмотренных сертификатом.

Необходимо отметить, что механизм распределения последнего вида субсидий во многом похож на процедуры, предусмотренные Законом 442-ФЗ. В данном случае также проводится аккредитация организаций, оказывающих услуги социальной реабилитации больным наркоманией, и включение их в реестр поставщиков данного типа услуг². Граждане, нуждающиеся в этих услугах, обращаются в Департамент труда и социальной защиты за получением сертификата, который они могут предъявить в любую организацию, включённую в реестр. Организация заключает с предъявителем сертификата договор на оказание услуг, по результатам исполнения договора организация предъявляет отчёт о фактически произведённых расходах и в случае успешной сдачи отчёта получает компенсацию понесённых затрат (но не более 1000 рублей в день). В настоящий момент в реестр включено 19 организаций³, в том числе 12 некоммерческих организаций, 7 коммерческих организаций. Общий объём финансирования эксперимента в 2015 году составлял 30,5 млн рублей, на 2016 год

¹ Постановление Правительства Москвы от 21.12.2011 г. № 598-ПП «Об утверждении порядков предоставления субсидии организациям, осуществляющим деятельность в сфере физической культуры и спорта».

² Постановление Правительства Москвы от 4 апреля 2014 г. № 161-ПП «О проведении в городе Москве эксперимента по оказанию гражданам, больным наркоманией и прошедшим лечение от наркомании, услуг по социальной реабилитации с использованием сертификата».

³ Перечень утверждён руководителем департамента 29.01.2016 г. Опубликован по адресу: http://www.dszn.ru/upload/iblock/ea3/perechen_organizatsiy.pdf.

в городском бюджете были предусмотрены средства в размере 50 млн рублей¹.

Таким образом, **объём государственных закупок для некоммерческих организаций в Москве можно оценить на уровне 2,8 млрд рублей (с учётом субсидий образовательным организациям). При этом общий объём бюджетных средств, переданных в 2015 году в виде субсидий негосударственным организациям (коммерческим и некоммерческим), составил около 200 млрд рублей, а финансирование государственных учреждений (бюджетных, автономных, казённых) оценивается на уровне 140 млрд рублей. Соответственно, если в качестве ключевого целевого показателя для развития негосударственного сектора рассматривать передачу ему 10% бюджетных средств, то объём закупок у НКО в Москве должен составлять ежегодно около 34 млрд рублей².**

Очевидно, что столь значительное увеличение объёма государственного финансирования и, соответственно, объёма социальных услуг, передаваемых на аутсорсинг некоммерческим организациям, возможно только при условии, что НКО станут профессиональными игроками рынка социальных услуг, а значит — будут удовлетворять следующим требованиям:

- с точки зрения управления организацией:
 - наличие чётко сформулированной модели социального воздействия³;
 - наличие стратегии развития организации;

¹ Приложение к проекту закона об исполнении бюджета города Москвы за 2015 год (http://budget.mos.ru/zakon_isp), Закон г. Москвы от 25 ноября 2015 г. № 67 «О бюджете города Москвы на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов».

² В данном случае в расчёт был взят объём бюджетных расходов, передаваемых негосударственным и государственным организациям без учёта других видов расходов в отраслях социальной сферы, хотя в поручении Президента РФ указано, что 10% должно считаться от общего объёма расходов, направляемых на программы в социальной сфере в целом, что, помимо расходов на оказание услуг, включает расходы на капитальное строительство, ремонты и другие направления.

³ Модель социального воздействия — основной элемент стратегии некоммерческой организации, который включает миссию организации, обоснование востребованности услуг организации у её целевых аудиторий, перечень предоставляемых ей услуг и показатели, по которым оценивается эффективность её деятельности.

- наличие профессиональной управленческой команды;
- наличие диверсифицированных источников дохода организации;
- с точки зрения оказания социальных услуг:
 - наличие стандартов и регламентов оказания услуг;
 - наличие высокопрофессиональных специалистов, участвующих в оказании услуг;
 - наличие системы мониторинга и оценки качества предоставляемых услуг.

Как показывает экспертная оценка уровня развития действующих социально ориентированных НКО Москвы, в настоящий момент в качестве профессиональных игроков рынка можно рассматривать единичное число организаций (не более 5% организаций Москвы¹). Для остальных организаций характерны следующие недостатки:

- В части формирования модели социального воздействия: у большинства организаций комплексная модель социального воздействия отсутствует, формулировки миссии, обоснование социальной значимости деятельности организации требуют уточнения и проверки с применением статистической и иной информации, перечни социальных услуг не сформированы.
- В части формирования стратегии развития организации: отсутствие сформированной стратегии и, соответственно, видения перспектив развития организации и определения параметров её деятельности на средне- и долгосрочную перспективу (как содержательных, так и финансовых).
- В части наличия профессиональной управленческой команды: значительное число некоммерческих организаций работают как волонтерские, в которых работа большей части членов команды не оплачивается или оплачивается по ставкам существенно ниже рыночных. Безусловно, такой подход к деятельности позволяет организации функционировать с минимальными постоянными затратами, однако он имеет очень серьёзные недостатки. Основными из которых являются:

¹ Оценки сделаны на основе работы по реализации программ организационного развития с 60 организациями Москвы в 2016 году.

- отсутствие устойчивости деятельности организации (люди не могут на постоянной основе работать на волонтерской основе, они уходят в другие организации, от работы в которых получают не только моральное удовлетворение, но и достойное материальное вознаграждение);
- невозможность выстроить деятельность организации (в том числе в области управления, бухгалтерского учёта и отчетности) на профессиональном уровне (для привлечения специалистов необходимо устанавливать уровень оплаты труда не ниже среднего по рынку);
- отсутствие ресурсов для развития (при совмещении работы в некоммерческой организации с оплачиваемой работой в других организациях у сотрудников не хватает времени на проекты развития, в лучшем случае они могут заниматься реализацией текущих проектов).
- В части диверсификации источников дохода для СО НКО: большинство СО НКО Москвы в качестве своих основных источников рассматривают средства учредителей, а также государственные гранты и субсидии на реализацию проектов. Среди организаций недостаточно развита практика оказания платных услуг, а также использование альтернативных источников финансирования, таких как: участие в конкурсах на закупку работ и услуг для государственных нужд в рамках законов о контрактной системе, краудфандинг и заёмное финансирование.
- В части организации предоставления услуг:
 - отсутствие собственных реестров оказываемых социальных услуг с описанием их характеристик, необходимых как для оценки стоимости услуг, так и для позиционирования услуг на рынке;
 - отсутствие регламентов и стандартов услуг, соответственно, качество услуг во многом зависит от конкретного специалиста, оказывающего услуги;
 - отсутствие собственной системы повышения квалификации специалистов, оказывающих услуги, а также возможности привлекать кадры с рынка в связи с ограниченностью финансовых ресурсов;

- недостаточно проработанная система мониторинга качества услуг, отсутствие практики принятия управленческих решений по результатам мониторинга.

Для стимулирования развития НКО как профессиональных поставщиков социальных услуг необходимо значительное изменение подходов к формированию как системы размещения государственного заказа у поставщиков социальных услуг, так и системы государственной поддержки некоммерческих организаций.

2. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ РЫНКА СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

Если в качестве приоритетной задачи в сфере развития негосударственного сектора рассматривать его привлечение к оказанию социальных услуг, финансируемых в том числе за счёт бюджетных средств, необходимо скорректировать существующую систему государственной поддержки, ориентируя её 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.

2.1. 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 об-

ласти 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) чёткая 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 надёжных 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 счёт 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.

- Формирование единого перечня социальных услуг, затраты на которые могут компенсироваться за счёт средств бюджета.

Данный перечень должен содержать как услуги в области социального обслуживания населения, так и в других отраслях соци-

альной сферы, включённые 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 расчётов 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 объёму услуг.

- Определение нормативов финансирования социальных услуг с учётом рыночной стоимости ресурсов, необходимых для их оказания.

Нормативы финансирования должны учитывать в расчётах 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 понесённые 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 объём финансирования должен напрямую зависеть от объёма оказанных услуг, а не от утверждённого 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, включённых 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.

2.2. 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 объём средств удаётся собирать проектам, результатом которых становятся значимые социальные изменения.

Кредиты и займы. В настоящий момент законодательством не установлены ограничения на использование некоммерческими организациями заёмных средств. Однако на практике эти инструменты практически не применяются, поскольку отсутствие прогнозируемых финансовых потоков не позволяет достоверно планировать график возврата заёмного 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 заёмного 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 доступна СО НКО на рынок будет осуществляться за счёт 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 подтверждённой потребности в новой технологии / продукте / услуге среди целевой аудитории, невозможности удовлетворить потребность за счёт 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 объёма 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.

2.3. 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 счёт 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 займ на финансирование стартовых инвестиций и покрытие операционных расходов;*
- *проект реализуется, проект должен достигнуть заранее установленных количественных показателей результатов;*
- *по прошествии определённого периода времени проводится независимая оценка результатов проекта независимым экспертом на основе заранее установленных метрик;*

¹ http://www.goldmansachs.com/our-thinking/trends-in-our-business/social-impact-bonds.html?cid=PS_01_47_07_00_00_00_01.

- 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.

2.4. 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 широ-

кое 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. Эти программы должны характеризоваться следующими признаками:

- быть продолжительными по времени: программа должна позволять управленческой команде не только разработать основные параметры программы развития, но и апробировать их на практике;
- включать обучающие блоки по вопросам, необходимым для разработки и реализации программ развития;
- обеспечивать индивидуальное сопровождение работы управленческих команд по проведению реформ в организации, которое является как инструментом мониторинга, так и способом диагностики возникающих сложностей, преодоление которых необходимо для успешной реализации программ развития;
- обеспечивать привлечение внешней экспертизы для оценки параметров разрабатываемых программ;
- содействовать привлечению ресурсов в проекты из различных источников путём информирования управленческих команд об имеющихся ресурсах, а также через организацию индивидуальных встреч и специальных мероприятий для знакомства СО НКО с потенциальными партнёрами, спонсорами, благотворителями.

В международной практике программами, обеспечивающими быстрый рост организаций, являются так называемые акселерационные программы. Основными отличительными характеристиками этих программ являются следующие:

- продолжительность от 3 до 8 месяцев;
- набор участников группами до 15 управленческих команд (в каждой команде — не более 3 человек);
- высокая концентрация мероприятий, обеспечивающая быструю динамику развития проектов организаций. Основными типами мероприятий являются:

- обучающие и консультационные мероприятия, в рамках которых команды знакомятся с основными теоретическими блоками, необходимыми для разработки и реализации программ развития, в том числе с основами предпринимательской деятельности, и получают необходимые консультации;
 - менторское сопровождение — регулярные встречи с менторами — опытными предпринимателями, имеющими собственный опыт запуска проектов, топ-менеджерами успешных некоммерческих организаций и коммерческих компаний. Менторское сопровождение может быть организовано по-разному: в форме мастер-классов, индивидуальных встреч, скайп-конференций. Цель менторского сопровождения — привлечение внешней экспертизы в проекты участников;
 - стратегические сессии — внутренние мероприятия программы, в рамках которых проектные команды обсуждают проекты друг с другом. Форматы стратегических сессий могут быть различны. Цель — усиление проектов друг друга, привлечение внешней экспертизы в проекты в данном случае от других управленческих команд, участвующих в акселераторе;
 - трекерское сопровождение — индивидуальное сопровождение в период между основными мероприятиями программы, обеспечивающее мониторинг динамики развития проектов участников;
 - инвестиционные или презентационные сессии — публичные мероприятия, в рамках которых команды презентуют свои проекты потенциальным инвесторам и партнёрам с целью привлечения ресурсов в проекты. Помимо привлечения ресурсов, цель участия в сессиях — продвижение проектов, повышение их узнаваемости на общестрановом и международном уровнях. Это обеспечивается путём привлечения на сессии представителей ведущих информационных агентств, широкое освещение мероприятий в прессе и на телевидении.
- Сформированные таким образом программы обеспечивают:
- структурирование деятельности организации, разработку стратегического видения;

- привлечение внешней экспертизы для оценки деятельности организации и планов по её развитию;
- мониторинг деятельности управленческой команды по развитию организации;
- развитие кооперационных связей и обмен опытом между СО НКО – участниками программы;
- продвижение СО НКО, снятие административных барьеров.

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 счёт 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 счёт 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.

Наиболее известным в мире акселератором является YCombinator – американский посевной фонд, основанный в 2005 году. Первоначально жёстко ориентированный на коммерческие проекты с 2013 года YCombinator стал принимать и некоммерческие организации. Первым стал проект Watsi – краудфандинговая платформа по сбору средств на лечение людей из развивающихся стран. Сейчас в активе акселератора

есть некоммерческие проекты, специализирующиеся на разработке вакцин против опасных заболеваний (*Immunity Project*), на обучении базовым навыкам, необходимым для реабилитации больных после сложных операций (*Nora Health*), краудфандинговые платформы по привлечению средств в предпринимательские проекты в развивающихся странах (*Zidisha*) и ряд других.

Наиболее известными специализированными социальными акселераторами стали *Social Innovation Forum* (Бостон, США, год запуска – 2003 г.), *Social Impact Start* (Берлин, Германия, 2005 г.), *Global Social Benefit Institute* (далее – *GSBI*, Сан Франциско, США, 2001), *SE Outreach Accelerator* (Стокгольм, Швеция, 2004)¹.

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, объёмом доходов организации от доходоприносящих услуг.

¹ С. Голубев, М. Славгородская, О. Пешкова «Инкубатор СО НКО. Методические рекомендации по запуску программы на базе ресурсных центров СО НКО и Центров инноваций социальной сферы», М., 2016, стр. 129–146.

3. АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СО НКО В МОСКВЕ

3.1. Основные параметры системы поддержки

Как и в других субъектах Российской Федерации, система государственной поддержки СО НКО Москвы включает следующие направления:

- финансовую поддержку — субсидии;
- имущественную поддержку — льготное пользование помещениями или рабочими местами в оборудованных офисах;
- проведение обучающих мероприятий для руководителей и сотрудников СО НКО, консультирование, информирование о доступных ресурсах на территории Москвы;
- содействие в продвижении проектов — льготное размещение социальной рекламы;
- обеспечение доступа к рынкам, в том числе к рынку государственных услуг.

Общий объём финансовых средств, передаваемых СО НКО в форме субсидий, в 2015 году составил 8,4 млрд рублей¹. При этом на протяжении последних трёх лет наблюдался стабильный рост объёма субсидий, который увеличился с 6,5 млрд рублей² в 2014 году до 9,7 млрд рублей в 2016 году.

По объёму средств, передаваемых некоммерческим организациям, Москва в 2015 году занимала второе место в Российской Федерации после Санкт-Петербурга, где объём субсидий некоммерческим организациям составил 9,3 млрд рублей. Доля Москвы в общем объёме бюджетных средств субъектов Российской Федерации, переданных в форме субсидий некоммерческим организациям, составляет 9% (по Санкт-Петербургу — 10%).

¹ Отчёт об исполнении консолидированного регионального бюджета Москвы за 2015 год, опубликованный на сайте Федерального казначейства (<http://www.goskazna.ru>).

² В расчётах учитываются расходы по статье 242 классификации операций сектора государственного управления (КОСГУ) по виду расходов 630 «Безвозмездные перечисления некоммерческим негосударственным организациям».

При этом подушевые расходы на НКО¹ в Москве составили в 2015 году 689 рублей, что существенно ниже, чем в таких регионах, как Сахалинская область (значение показателя 4507 рублей на человека), Республика Саха (Якутия) (3359 рублей на человека), г. Санкт-Петербург (1794 рубля на человека) и ряде других субъектах РФ. Всего в рейтинге регионов, построенном на основе размера подушевых расходов, Москва занимает 15 место из 83 регионов. Это может свидетельствовать как о более низком уровне развития некоммерческого сектора, так и о менее распространённой практике создания квазинегосударственных организаций (организаций, учредителем которых являются субъекты и муниципалитеты), финансируемых в форме целевых бюджетных субсидий и выполняющих функции органов власти или бюджетных учреждений.

Таблица 1

Сравнение Москвы с другими регионами по объёму финансирования деятельности СО НКО из регионального бюджета

	Объём субсидий некоммерческим организациям	
	всего*	на 1 жителя города**
Москва		
абсолютное значение, тыс. руб.	8 400 883	0,689
место в рейтинге	2	15
Справочно: число некоммерческих организаций, зарегистрированных на территории Москвы, ед.	33 470	x
Справочно: число некоммерческих организаций, отчёты которых размещены на сайте Минюста, ед.	14 088	x
Санкт-Петербург		
абсолютное значение, тыс. руб.	9 315 909	1 794
место в рейтинге	1	6
Справочно: число некоммерческих организаций, зарегистрированных на территории Санкт-Петербурга, ед.	12 195	x
Справочно: число некоммерческих организаций, отчеты которых размещены на сайте Минюста, ед.	3 325	x

¹ Подушевые расходы рассчитываются как расходы по статье 242 КОСГУ – по виду расходов 630 «Безвозмездные перечисления некоммерческим негосударственным организациям», делённые на численность населения в субъекте РФ.

Таблица 1 (окончание)

	Объём субсидий некоммерческим организациям	
	всего*	на 1 жителя города**
Российская Федерация		
в среднем, руб.	1 094 234	0,563
максимальное, руб.	9 315 909	4,507
регион с максимальным значением	Санкт-Петербург	Сахалинская область
минимальное, руб.	74 668	15
регион с минимальным значением	Ненецкий автономный округ	Республика Ингушетия

* Рейтинг рассчитан на основе данных по 85 регионам.

** Рейтинг рассчитан на основе данных по 83 регионам.

При этом, если в оценку объёмов государственной поддержки включить денежную оценку нефинансовых форм поддержки, то оценка уровня государственной поддержки может возрасти до 11 млрд рублей (по данным за 2015 год), поскольку к прямым субсидиям некоммерческим организациям добавятся следующие формы поддержки:

- финансирование деятельности государственных ресурсных центров в размере 0,4 млрд рублей¹;
- размещение заказов на закупки работ и услуг для государственных нужд в размере 1,5 млрд рублей²;
- предоставление помещений на льготной основе (в безвозмездное пользование или по льготным ставкам аренды) — в размере 0,4 млрд рублей (оценка)³;
- налоговые льготы — в размере 0,0012 млрд рублей (оценка)⁴.

Таким образом, можно сделать вывод, что *Москва направляет значительный объём ресурсов на развитие негосударственного некоммерческого сектора. При этом эффективность действующих мер поддержки нуждается в дополнительном анализе.*

¹ Приложение к проекту закона об исполнении бюджета города Москвы за 2015 год (http://budget.mos.ru/zakon_isp).

² Данные официального ответа о параметрах системы государственной поддержки СО НКО, направленного Правительством Москвы в Минэкономразвития России, 2016 г.

³ Экспертная оценка, сделана на основе данных о площади помещений, предоставляемых СО НКО на льготной основе, и рыночных ставок арендной платы в Москве.

⁴ Экспертная оценка, сделана на основе данных об объёме налоговых льгот, предоставленных СО НКО в 2014 году.

3.2. Финансовая поддержка

Как уже упоминалось в предыдущем разделе, в 2015 году из бюджета Москвы в виде субсидий некоммерческих организаций было выделено 8,4 млрд рублей, на 2016 год в бюджете Москвы были запланированы средства в размере 9,7 млрд рублей.

В соответствии с бюджетным законодательством, субсидии передаются в виде целевых субсидий и субсидий, распределяемых на конкурсной основе. При этом *доля субсидий, распределяемых на конкурсной основе, в 2015 году составила 44% от общего объёма бюджетных средств, передаваемых НКО, в 2016 году ожидается снижение значения данного показателя до 42%.*

Таблица 2

Формы предоставления бюджетных средств некоммерческим организациям, 2015–2016 гг.

	Сумма, тыс. рублей		% от всех субсидий	
	2015 факт	2016 план	2015 факт	2016 план
ИТОГО	8 400 883	9 678 756	100%	100%
Субсидии, распределяемые на конкурсной основе	3 680 772	4 069 304	44%	42%
Целевые субсидии НКО, учредителем которых является Москва	2 355 408	3 312 007	28%	34%
Целевые субсидии негосударственным организациям (за искл. субсидий организациям, учредителем которых является Москва) – всего, в т. ч.	2 364 704	2 297 444	28%	24%
<i>организации, являющиеся операторами крупных международных мероприятий</i>	207 114	129 814	2%	1%
иные организации, в т. ч.	2 157 590	2 167 630	26%	22%
<i>профсоюзные организации</i>	1 047 942	1 059 580	12%	11%
<i>религиозные организации</i>	566 854	627 228	7%	6%
<i>ветеранские организации</i>	412 756	327 756	5%	3%
иные	130 038	153 067	2%	2%

Источник: приложение к закону о бюджете города Москвы на 2016 год, приложение к закону об исполнении бюджета города Москвы за 2015 год.

Необходимо отметить, что большая часть целевых субсидий (до 50% от объёма целевых субсидий в 2015 году) идёт на содержание автономных некоммерческих организаций, учредителем которых выступила Москва. В большинстве случаев эти организации выполняют функции государственных учреждений или органов власти. Основной причиной использования организационной формы автономной некоммерческой организации, как правило, является возможность применения упрощённых процедур закупок, предусмотренных Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Таким образом, средства в объёме 2,3 млрд рублей, переданные данным организациям в 2015 году, нельзя рассматривать как финансовую поддержку негосударственного сектора.

Второй тип субсидий – это целевые субсидии негосударственным некоммерческим организациям. Общий объём этого вида субсидий в 2015 году составил 2,4 млрд рублей, на 2016 год было запланировано 2,3 млрд рублей.

Из общего объёма целевых субсидий около 0,2 млрд рублей направляется на поддержку крупных международных мероприятий, соответственно, средства передаются НКО – операторам этих мероприятий, которые аккумулируют средства как из государственных бюджетов различных субъектов РФ, так и из частных источников. В частности, в 2015 году средства передавались:

- Автономной некоммерческой организации «Арена–2018» на проектирование строений и сооружений в рамках подготовки и проведения в 2018 году Чемпионата мира по футболу FIFA;
- Фонду «Петербургский международный экономический форум» на проведение Московского международного форума инновационного развития «Открытые инновации».

Оставшиеся 2,2 млрд рублей передаются иным типам организаций. Из этих сумм большая часть идёт на поддержку организаций в области регулирования социально-правовых отношений: Московской Федерации профсоюзов и Московской Конфедерации промышленников и предпринимателей (работодателей). При этом помимо расходов на выполнение своих непосредственных функций Московская Федерация профсоюзов ежегодно получает средства в размере 442 млн рублей на оказание материальной поддержки

студентам и около 600 млн рублей на проведение детских оздоровительных мероприятий.

Второй по объёму получаемого финансирования вид организаций – религиозные организации, которые получают в основном средства на реконструкцию и содержание объектов, находящихся в государственной собственности и переданных им в безвозмездное пользование или доверительное управление. В частности, из городского бюджета финансируется содержание Храма Христа Спасителя, реставрационные работы на объектах культурного наследия религиозного назначения.

Третьей по значимости расходной статьёй является поддержка ветеранских организаций и организаций инвалидов. *Целевые субсидии получают 13 организаций. Общий объём финансирования – 412 млн рублей в 2015 году и 327 млн рублей в 2016 году.* Наибольший объём субсидий направляется на поддержку Московской городской общественной организации пенсионеров, ветеранов войны, труда, Вооружённых Сил и правоохранительных органов – 176 млн рублей в год, остальные организации в среднем получают около 20 млн рублей в год. *Перечень мероприятий, реализованных в рамках выделенных субсидий, и отчёты о целевом расходовании в открытых источниках найдены не были.*

Следующий тип субсидий – субсидии, распределяемые на конкурсной основе. В Москве на конкурсной основе ежегодно распределяются 12 видов субсидий, получателями которых могут быть, в числе прочих, некоммерческие организации.

Таблица 3

Перечень субсидий, распределяемых на конкурсной основе между негосударственными организациями, в том числе НКО

Наименование расхода	Сумма, тыс. рублей		
	2015	2016	увеличение (+) / сокращение (-)
Департамент образования города Москвы			
Оказание образовательных услуг частными образовательными организациями, реализующими основные общеобразовательные программы	1 137 740	1 280 000	142 260

Таблица 3 (окончание)

Наименование расхода	Сумма, тыс. рублей		
	2015	2016	увеличение (+) / сокращение (-)
Бесплатное одноразовое питание обучающихся 1–4 классов (завтрак), двухразовое питание (завтрак, обед) обучающихся 1–11 классов из социально незащищённых семей и многодетных семей в частных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы	100 000	105 833	5 833
Департамент труда и социальной защиты населения города Москвы			
Оказание адресной социальной поддержки ветеранам, гражданам старшего поколения и семьям с детьми некоммерческими и общественными организациями	38 380	38 380	0
Реабилитация больных наркоманией	30 563	50 000	19 437
Департамент культуры города Москвы			
Мероприятия проекта «Открытая сцена» (в части негосударственных театров и концертных организаций)	9 154	9 600	446
Реализации творческих проектов в сфере культуры	250 690	158 490	-92 200
Департамент физической культуры и спорта города Москвы			
Физкультурно-оздоровительные услуги, оказываемые на льготных условиях отдельным категориям граждан негосударственными организациями	41 745	34 685	-7 060
Реализация спортивно-массовых и физкультурных мероприятий	132 979	133 112	133
Реализация мероприятий в рамках осуществления социально значимых программ в сфере физической культуры и спорта	96 259	90 745	-5 514
Реализация спортивных мероприятий	1 520 312	1 805 338	285 025
Комитет общественных связей города Москвы			
Проведение массовых и общественных мероприятий в городе Москве	220 356	273 126	52 770
Префектуры			
Социально значимая деятельность на территории административных округов города Москвы	97 294	84 696	-12 597

Источник: приложение к закону о бюджете города Москвы на 2016 год, приложение к закону об исполнении бюджета города Москвы за 2015 год.

Все проводимые на территории конкурсы субсидий можно условно разделить на две большие группы.

Первая группа – софинансирование мероприятий и программ, реализуемых в интересах органов государственной власти. Как уже упоминалось, эти субсидии можно рассматривать как одну из форм размещения государственного заказа у некоммерческих организаций. К таким видам субсидий можно отнести:

- субсидии на реализацию официальных физкультурных и спортивных мероприятий, а также официальных значимых физкультурных, спортивных и массовых спортивно-зрелищных мероприятий, включённых в Единый календарный план физкультурных и спортивных мероприятий города Москвы¹ (1,5 млрд рублей в 2015 году, 1,8 млрд рублей в 2016 году);
- субсидии на реализацию общеобразовательных программ (1,2 млрд рублей в 2015 году, 1,3 млрд рублей в 2016 году);
- субсидии на реабилитацию больных наркоманией (30,5 млн рублей в 2015 году, 50 млн рублей в 2016 году);
- субсидии на компенсацию затрат на оказание физкультурно-оздоровительных услуг, оказываемых на льготных условиях отдельным категориям граждан² (42 млн рублей в 2015 году, 35 млн рублей в 2016 году).

Вторая группа – субсидии на поддержку программ и проектов, инициированных некоммерческими организациями. Конкурсы по поддержке инициатив некоммерческих организаций проводят Комитет общественных связей, Департамент культуры, Департамент физкультуры и спорта, а также префектуры Москвы. Общий объём средств на данные конкурсы составил 0,6 млрд рублей в 2015 году (16% средств).

Именно эти субсидии можно потенциально рассматривать как инструмент стимулирования развития некоммерческих органи-

¹ Порядок распределения субсидий регламентируется Постановлением Правительства Москвы от 21.12.2011 г. № 598-ПП «Об утверждении порядков предоставления субсидии организациям, осуществляющим деятельность в сфере физической культуры и спорта».

² Постановление Правительства Москвы от 21.12.2011 г. № 598-ПП «Об утверждении порядков предоставления субсидии организациям, осуществляющим деятельность в сфере физической культуры и спорта».

заций. Однако в настоящий момент в положениях, регламентирующих данные конкурсы, в большинстве случаев не установлен приоритет по поддержке проектов, направленных на развитие организаций, разработку ими новых технологий, продуктов и социальных услуг. В результате за счёт субсидий, помимо проектов развития, финансируется как текущая деятельность НКО по оказанию социальных услуг, так и проведение ими разовых мероприятий / акций, обеспечивающих заполнение событийного календаря города.

3.3. Имущественная поддержка

Имущественная поддержка НКО в Москве оказывается в нескольких формах:

- 1) предоставление в льготную аренду или безвозмездное пользование зданий, строений, помещений, находящихся в казне города;**
- 2) предоставление на безвозмездной основе помещений по решению управ районов или муниципальных образований;**
- 3) предоставление индивидуальных и коллективных рабочих мест в государственных ресурсных центрах;**
- 4) предоставление площадок для проведения мероприятий.**

Предоставление на льготных условиях без проведения торгов зданий, строений, помещений, находящихся в имущественной казне города

В соответствии с нормативно-правовыми документами Москвы¹, нежилые помещения, находящиеся в имущественной казне города, могут быть переданы в безвозмездное пользование или в аренду без проведения торгов некоммерческим организациям.

¹ Регламентирующие документы: Постановление Правительства Москвы от 29 июня 2010 г. № 540-ПП «Об утверждении Положения об управлении объектами нежилого фонда, находящимися в собственности города Москвы», Постановление Правительства Москвы от 25 декабря 2012 г. № 809-ПП «Об основных направлениях арендной политики по предоставлению нежилых помещений, находящихся в имущественной казне города Москвы».

Решение о передаче нежилого помещения в аренду без проведения торгов может быть принято в отношении объекта нежилого фонда, по которому не принято решение о передаче во владение и (или) пользование по результатам торгов. Для социально ориентированных может быть установлена минимальная ставка аренды, которая в 2016 году составила 3500 рублей / 1 м² в год. При заключении договора на срок до 10 лет решение принимает Департамент городского имущества города Москвы, на срок более 10 лет – Правительство Москвы.

Передача объектов нежилого фонда в безвозмездное пользование осуществляется в основном по решению Правительства Москвы. Исключение составляют следующие случаи передачи:

- объектов религиозного назначения при передаче религиозным организациям,
- нежилых помещений политическим партиям (на срок до 5 лет),
- нежилых помещений администрациям муниципальных округов для осуществления переданных полномочий города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства в соответствии с Законом города Москвы от 25 октября 2006 г. № 53 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства».

При этом *конкурсность при распределении помещений не предусмотрена, также не определены критерии отбора организаций для оказания им имущественной поддержки.*

При этом, по данным Комитета общественных связей Москвы, по договорам с Департаментом городского имущества передано в безвозмездное пользование 19,2 тыс. м², договоры заключены с 34 организациями, на условиях льготной аренды – 6,9 м² по договорам с 18 организациями.

Предоставление на безвозмездной основе помещений по решению управ районов или муниципальных образований

Помимо Департамента городского имущества, имущественную поддержку СО НКО оказывают управы или муниципальные образования города (в зависимости от того, переданы ли муниципальному образованию соответствующие полномочия). В данном случае с некоммерческой организацией, отобранной на конкурсной основе, заключается договор на реализацию социальных программ (проектов) по организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства в нежилых помещениях, находящихся в собственности города Москвы. В целях реализации программы некоммерческие организации пользуются помещениями на безвозмездной основе.

По официальным данным, договоры на реализацию социально значимых программ заключены с 46 организациями Москвы, которые получили в пользование 21,7 тыс. м² площади нежилых помещений.

Таким образом, всего на льготной основе некоммерческим организациям было передано около 47 тыс. м² нежилых помещений, находящихся в собственности города¹. Если сравнивать этот показатель с данными из других субъектов РФ, то Москва является одним из лидеров в области оказания имущественной поддержки СО НКО.

По данным Министерства экономического развития РФ², имущественная поддержка оказывается 64 из 79 регионами, включёнными в рейтинг. В среднем по выборке площадь, переданная на льготной основе НКО, составляет около 12 тыс. м². Лидерами по объёмам площади нежилых помещений, передаваемых СО НКО, являются Московская область (77,5 тыс. м²), Мурманская область (68,8 тыс. м²), республика Калмыкия (56,3 тыс. м²). При этом конкурсное распределение помещений среди некоммерческих организаций практикуется только в 8 регионах.

¹ По данным Комитета общественных связей Москвы.

² Официальные ответы субъектов РФ на запрос Министерства экономического развития РФ (сентябрь 2016 г.).

Предоставление индивидуальных и коллективных рабочих мест в государственных ресурсных центрах

Новым инструментом поддержки НКО с 2015 года в Москве стало предоставление индивидуальных и коллективных рабочих мест в государственных ресурсных центрах, созданных на базе Московского дома общественных организаций (далее – МДОО). Доступ свободный (при наличии соглашения организации с Московским домом общественных организаций) по предварительной записи.

По информации Комитета общественных связей Москвы, за 9 месяцев 2016 года этой услугой воспользовалось более 2,8 тыс. человек, среднее время работы в ресурсном центре составило 3,5 часа. К сожалению, до настоящего момента в Москве не удалось в полной мере реализовать концепцию создания на базе МДОО коворкингов для НКО, которые не только предоставляют рабочие места, но и создают пространство для общения, обмена опытом, поиска единомышленников и тем самым способствуют развитию некоммерческих организаций и формированию между ними кооперационных связей. Это связано, прежде всего, с имеющимися в распоряжении МДОО помещениями, которые сложно перестроить под требования коворкингов.

Предоставление площадок для проведения мероприятий

Ещё одной мерой имущественной поддержки является безвозмездное предоставление помещений для проведения мероприятий НКО. По информации КОС, в 2016 году на площадках МДОО было проведено около 500 мероприятий. Мероприятия проводятся в рамках соглашений о сотрудничестве между некоммерческой организацией и МДОО при наличии свободных помещений.

Таким образом, *НКО Москвы имеют большие возможности по получению на льготной основе помещений для организации работы сотрудников и проведения мероприятий. Однако, как и в случае финансовой поддержки, на региональном уровне официально не установлены приоритеты при распределении помещений между некоммерческими организациями. При этом в целях развития рынка социальных услуг первоочередными получателями имущественной*

поддержки должны стать поставщиками услуг, взявшие на себя обязательства по определённым объёмам социально значимой деятельности.

3.4. Обучение, обмен опытом, методическая помощь

Обучение и методическое сопровождение деятельности некоммерческих организаций в Москве осуществляется государственными и негосударственными центрами.

К государственным ресурсным центрам относятся ГБУ «Московский дом общественных организаций» и ГБУ «Мосволонтёр», подведомственные Комитету общественных связей Москвы. ГБУ «Московский дом общественных организаций» реализует программу по обучению и методической поддержке СО НКО «НКО Лаб» – система семинаров и мастер-классов, посвящённых вопросам привлечения ресурсов в проекты и программы СО НКО, а также вопросам бухгалтерского учёта и налогообложения. Основными направлениями деятельности ГБУ «Мосволонтёр» являются проекты по развитию волонтёрской деятельности в городе, включая обучение волонтеров, подбор волонтеров под задачи некоммерческих организаций. Общий объём финансирования государственных ресурсных центров в 2015 году составил 397 млн рублей.

Среди негосударственных центров наиболее известны такие проекты как PRO НКО, ПрактикУм (программы по повышению личной эффективности руководителей и привлечению ресурсов в проекты СО НКО), Теплица социальных технологий (помощь в развитии информационных ресурсов), Клуб бухгалтеров и аудиторов некоммерческих организаций, Юристы за гражданское общество (консультации по правовым и юридическим вопросам). В большинстве своём данные организации проводят семинары и мастер-классы для НКО, оказывают консультации. Теплица социальных технологий также привлекает волонтеров к реализации проектов организаций по развитию их интернет-ресурсов.

Первой длинной программой, направленной на разработку программ развития СО НКО, стала программа Инкубатор СО НКО, реализованная в 2016 году Агентством социальных инвестиций и инноваций на средства субсидии Комитета общественных связей Москвы. Ключевым элементом программы является восьмимесячная акселерационная программа для некоммерческих организаций, которая включает стратегические сессии, менторское и трекерское сопровождение, продвижение проектов на городском уровне через систему публичных мероприятий и презентацию на крупных мероприятиях и форумах. В 2016 году в программе приняли участие 15 организаций, ими было реализовано 14 проектов организационных изменений, которые позволили привлечь дополнительное финансирование, увеличить число благополучателей и расширить партнёрскую сеть.

В области оказания помощи в развитии социальных технологий и системы оказания социальных услуг перечень ресурсных организаций намного шире. Большинство крупных некоммерческих организаций, имеющих успешную практику оказания социальных услуг, проводят специальные семинары и тренинги для других организаций, передавая свои знания и навыки в выбранной сфере деятельности. Кроме того, задачу совершенствования системы оказания услуг ставят перед собой и благотворительные фонды, которые инвестируют ресурсы с целью поиска и тиражирования успешного опыта, разработки методических материалов и проведение обучающих мероприятия для СО НКО.

Таким образом, можно констатировать, что *в Москве достаточно развита инфраструктура поддержки СО НКО. Однако на рынке недостаточно длинных программ, содействующих организационному развитию НКО и, как следствие, развитию поставщиков социальных услуг.*

3.5. Иные формы поддержки

К иным формам поддержки некоммерческих организаций следует отнести размещение социальной рекламы, которая доступна как коммерческим, так и некоммерческим организациям. В данном

случае решение о льготах принимается на основе оценки характера рекламы, а не правовой формы организации.

Поддержка в продвижении социально значимых проектов в виде содействия в проведении мероприятий СО НКО, печати раздаточных и информационных материалов, возможности организации видеосъёмки мероприятий. Данные виды поддержки оказываются Московским домом общественных организаций.

3.6. Доступ к рынку социальных услуг

Как уже неоднократно обсуждалось в рамках данного исследования, **основными действующими на настоящий момент механизмами доступа являются система государственного заказа в рамках закона о контрактной системе и отдельные виды субсидий, распределяемых на конкурсной основе.**

В рамках реализации Закона 442-ФЗ в Москве принят пакет документов, регламентирующих в том числе:

- порядок включения организаций в реестр поставщиков социальных услуг¹;
- перечень категорий граждан, имеющих право на бесплатное предоставление социальных услуг в городе Москве по формам социального обслуживания, установленным федеральным законодательством²;
- порядок предоставления субсидий из бюджета города Москвы юридическим лицам в целях возмещения затрат, связанных с осуществлением деятельности в сфере социальной защиты населения города Москвы³;

¹ Приказ Департамента социальной защиты населения г. Москвы № 1172 от 30 декабря 2014 г. «О включении в реестр поставщиков социальных услуг города Москвы».

² Постановление Правительства Москвы № 827-ПП от 26 декабря 2014 г. «Об утверждении дополнительного перечня категорий граждан, имеющих право на бесплатное предоставление социальных услуг в городе Москве по формам социального обслуживания, установленным федеральным законодательством».

³ Постановление Правительства Москвы № 656-ПП от 28 декабря 2011 г. (ред. от 23.12.2015) «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из бюджета города Москвы юридическим лицам в целях возмещения затрат, связанных с осуществлением деятельности в сфере социальной защиты населения города Москвы».

- стандарты социальных услуг¹;
- порядок определения тарифов на социальные услуги на основании подушевых нормативов финансирования социальных услуг²;
- систему информирования потребителей о поставщиках социальных услуг³;
- особенности ведения учёта и отчётности в сфере социального обслуживания⁴;
- порядок формирования и ведения реестра поставщиков и регистра получателей социальных услуг⁵.

Как видно из приведённого выше перечня, нормативно-правовая база в данной сфере на уровне города сформирована. Однако процесс включения негосударственных организаций в реестр происходит крайне медленно. В настоящий момент в реестр включены только две некоммерческие организации.

По мнению представителей некоммерческих организаций, работающих в сфере социального обслуживания населения, и федеральных экспертов⁶, основными причинами являются следующие:

¹ Приказ Департамента социальной защиты населения г. Москвы № 739 от 26 августа 2015 г. «Об утверждении стандартов социальных услуг».

² Приказ Департамента социальной защиты населения г. Москвы № 1033 от 17 декабря 2014 г. «О порядке определения тарифов на социальные услуги на основании подушевых нормативов финансирования социальных услуг».

³ Приказ Департамента социальной защиты населения г. Москвы № 950 от 19 ноября 2014 г. «Об утверждении порядка обеспечения бесплатного доступа к информации о поставщиках социальных услуг, предоставляемых ими услугах, видах социальных услуг, сроках, порядке и об условиях их предоставления, о тарифах на эти услуги, в том числе через средства массовой информации, включая размещение информации на официальных сайтах в сети Интернет».

⁴ Приказ Департамента социальной защиты населения г. Москвы № 957 от 21 ноября 2014 г. «О ведении учёта и отчётности в сфере социального обслуживания в г. Москве».

⁵ Приказ Департамента социальной защиты населения г. Москвы № 1076 от 24 декабря 2014 г. «О формировании и ведении реестра поставщиков и регистра получателей социальных услуг».

⁶ Аналитический доклад «Участие СО НКО в оказании социальных услуг семьям и детям г. Москвы», НОУ ДПО «Национальный институт защиты детства», 2016 (опубликован по адресу http://sirotstvo.ru/doklad_sonko_msk_2016/).

- неготовность региональных органов власти к открытию рынка социальных услуг для организаций негосударственного сектора, которые создают конкуренцию бюджетным учреждениям;
- недостаток на рынке Москвы сильных некоммерческих организаций, работающих в области социального обслуживания населения, которые могут взять на себя ответственность оказывать услуги надлежащего качества на постоянной основе;
- несовершенство регионального законодательства, которым введены дополнительные к федеральным нормам барьеры для доступа некоммерческих организаций к бюджетному финансированию.

В частности, как и в большинстве регионов России, в Москве для организаций – кандидатов на включение в реестр поставщиков – установлены:

- требования соответствия работников поставщика социальных услуг требованиям профессиональных стандартов;
- обязательство поставщика социальных услуг о предоставлении социальных услуг по соответствующей форме социального обслуживания в соответствии с утверждённым на региональном уровне составом социальных услуг;
- наличие непрерывного осуществления деятельности поставщика социальных услуг в сфере предоставления социального обслуживания не менее 5 лет на день обращения о включении в Реестр поставщиков социальных услуг города Москвы.

Данные положения являются существенным административным барьером доступа некоммерческих организаций на рынок. Также значительным ограничением является обязательство поставщика предоставлять услуги исключительно по тарифам, утверждённым Департаментом труда и социальной защиты населения, которые, как показывает практика, находятся на уровне ниже рынка. При этом заключение договоров на оказание услуг более высокого качества с доплатой не разрешается.

Таким образом, с целью развития рынка социальных услуг на региональном уровне необходимо провести оценку действующего

законодательства с целью оптимизации процедур доступа для некоммерческих организаций, а также продолжить работу по дальнейшему совершенствованию и регламентации процедур взаимодействия представителей органов власти и некоммерческих организаций в процессе организации оказания социальных услуг населению.

4. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СО НКО В МОСКВЕ

Если рассматривать государственную поддержку СО НКО как инструмент развития рынка социальных услуг с целью повышения эффективности решения социальных задач города и оптимизации бюджетных расходов, то, с учётом текущего уровня развития системы государственной поддержки, **в качестве основных приоритетов рекомендуется выбрать следующие:**

- в части обеспечения доступа СО НКО на рынок в области социального обслуживания населения:
 - **снять излишние административные барьеры для доступа, привести региональные нормативно-правовые акты в соответствие с федеральным законодательством;**
 - **обеспечить соблюдение процедур и регламентов, установленных региональным законодательством, по включению организаций в реестр поставщиков, компенсации затрат на оказание услуг и т. п.;**
 - **полностью сформировать систему мониторинга деятельности организаций по оказанию социальных услуг (государственных и негосударственных) с целью учёта при планировании деятельности бюджетной сети;**
- в части обеспечения доступа СО НКО на рынок в других областях социальной сферы:
 - **сформировать перечень социальных услуг, задания по оказанию которых могут передаваться некоммерческим организациям;**
 - **разработать нормативно правовую базу, регламентирующую размещение заказов на оказание услуг, включённых в установленный перечень, у СО НКО;**
 - **исключить данные услуги из других форм государственных закупок; средства, выделяемые в настоящий момент на государственные закупки включённых в перечень услуг, расходовать исключительно с установленными регламентами;**

- в части финансовой поддержки СО НКО:
 - в качестве приоритета при проведении конкурсов субсидий установить поддержку проектов по разработке и апробации новых технологий, исключить практику грантовой поддержки текущей деятельности организаций и организацию отдельных мероприятий, не связанных с программами развития организаций;
 - в рамках проведения грантовых конкурсов в состав комиссий включать не только экспертов по социальному проектированию, но и профильных специалистов в отраслях социальной сферы, в которых предложены проекты;
 - разработать механизмы внедрения предложенных эффективных социальных технологий в деятельность бюджетных организаций города;
- в части имущественной поддержки СО НКО:
 - ввести конкурсность выделения помещений на условиях льготной аренды и безвозмездного пользования некоммерческим организациям на уровне города, одним из основных приоритетов установить предоставление поддержки поставщикам значимых для города социальных услуг;
 - изменить порядок заключения договоров с некоммерческими организациями на предоставление помещений под реализацию социально значимых программ. Помещения рекомендуется предоставлять под программы по оказанию социальных услуг, включённых в перечни общественно полезных услуг, утверждённых Советами депутатов муниципальных округов, оказание которых является необходимым для развития конкретного округа;
 - опубликовать реестр помещений, передаваемых и занимаемых некоммерческим организациям на льготных условиях, с указанием параметром помещений, сроков завершения договоров и сроков проведения конкурсных процедур;
- в части развития инфраструктуры поддержки СО НКО:
 - внедрить технологии поддержки программ развития СО НКО на базе государственных ресурсных центров, повышающих профессиональный уровень организаций и повышение их финансовой устойчивости;

- **разработать и внедрить механизмы финансирования аналогичных программ, реализуемых негосударственными ресурсными центрами.**

Помимо совершенствования системы государственной поддержки рекомендуется организовать работу с негосударственными организациями — коммерческими предприятиями и благотворительными фондами — с целью ориентации их системы социальных программ на решение задач развития рынка социальных услуг в Москве.

Как видно из приведённого выше перечня, работа по развитию рынка социальных услуг в Москве требует организации межсекторного и межведомственного взаимодействия: необходимо унифицировать процедуры работы с СО НКО в различных отраслях бюджетной сферы, сформировать перечни услуг, необходимых для решения комплексных социальных проблем и затрагивающих интересы разных ведомств, внедрить механизмы оценки эффективности новых социальных технологий и многое другое. Очевидно, что эти задачи не могут быть решены через стандартные регламенты взаимодействия между подразделениями Правительства Москвы, необходимо применение проектного подхода.

В рамках проектного подхода предлагается на уровне Правительства Москвы сформировать проектный офис, который станет координационным центром проводимых реформ в социальной сфере. Основными задачами проектного офиса могут быть, в том числе:

- координация работы рабочих групп по совершенствованию законодательства Москвы в части обеспечения доступа СО НКО на рынок социальных услуг;
- координация работы по совершенствованию системы государственной поддержки СО НКО;
- взаимодействие с организациями негосударственного сектора;
- работа с ресурсными центрами СО НКО по внедрению акселерационных программ;
- организация работы по оценке эффективности социальных технологий, предлагаемых некоммерческими организациями, и их внедрению в деятельность учреждений и организаций социальной сферы;

- разработка инструментов поддержки проектов по масштабированию деятельности СО НКО (при наличии подтверждённых данных об эффективности предлагаемых социальных технологий);
- организация системы мониторинга проводимых изменений в системе регулирования и развития рынка социальных услуг.

Полный перечень задач проектного офиса должен быть сформирован на этапе его создания.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ГБУ	Государственное бюджетное учреждение
Закон 442-ФЗ	Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28.12.2013 № 442-ФЗ
Закон 44-ФЗ	Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ
Закон 83-ФЗ	Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 08.05.2010 № 83-ФЗ
МДОО	Московский дом общественных организаций
НКО	Некоммерческая организация
СО НКО	Социально ориентированная некоммерческая организация

ПРИЛОЖЕНИЯ

АГЕНТСТВО
СОЦИАЛЬНЫХ
ИНВЕСТИЦИЙ
И ИННОВАЦИЙ



Анализ системы мер государственной
поддержки социально-ориентированных
некоммерческих организаций в г. Москва



Выполнено по заказу
Общероссийского народного фронта



1. Основные меры поддержки НКО Москвы (2015 год)*



11 млрд р = **8,4** млрд р + **0,4** млрд р + **1,5** млрд р + **0,4** млрд р + **0,0012** млрд р

субсидии
НКО

ресурсные
центры

закупки
для государ-
ственных нужд

имущественная
поддержка

налоговые
льготы

* Источник данных: субсидии – Закон города Москвы об исполнении бюджета за 2015 год, отчеты об исполнении бюджетов (Федеральное казначейство); другие меры поддержки – официальные ответы регионов на запрос Министерства экономического развития РФ.

2. Финансовая поддержка СО НКО Москвы

КОНКУРСНОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ

3,7 млрд р

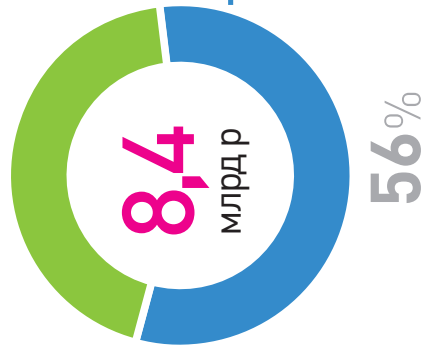
0,6 млрд р
проекты по развитию СО НКО

3,1 млрд р
«закупка» услуг:

- общеобразовательных
- социальной защиты населения
- физкультуры и спорта

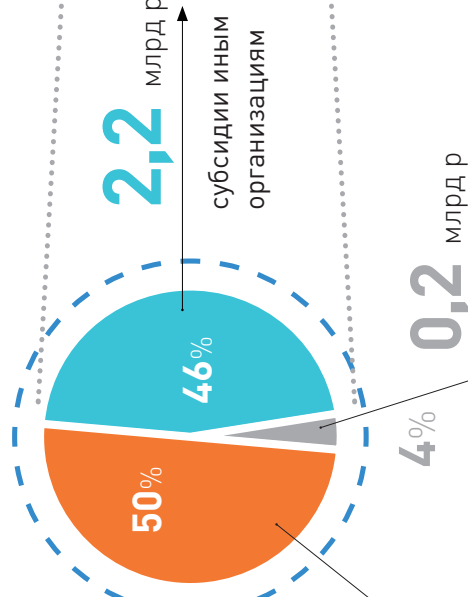
44%

ВСЕГО



ЦЕЛЕВЫЕ СУБСИДИИ

4,7 млрд р



2,3 млрд р

субсидии НКО, учрежденных Москвой – замена субсидий бюджетным организациям

В ТОМ ЧИСЛЕ:

0,6 млрд р

религиозные организации, в основном содержание и реконструкция объектов культурного наследия

0,4 млрд р

организации ветеранов и инвалидов на социальную поддержку своих участников

0,2 млрд р

иные организации

1 млрд р

профсоюзные организации, в основном на организацию детских оздоровительных кампаний








ВЫВОДЫ:

1 МОСКВА тратит существенные финансовые ресурсы на поддержку НКО, в том числе **0,6 млрд рублей** направляется на **финансирование проектов развития**, в рамках которых могут возникнуть новые социальные технологии и подходы к решению социальных проблем.

2 НА КОНКУРСНОЙ ОСНОВЕ распределяются только **3,7 млрд** рублей, остальные – целевые субсидии, в том числе профсоюзным организациям и организациям ветеранов и инвалидов.

3 ОТЧЕТЫ о реализации мероприятий и полученных результатах программ (целевых и конкурсных) в открытом доступе **отсутствуют**.

3. Имущественная поддержка СО НКО: льготная аренда и безвозмездное пользование

	ДЕПАРТАМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИМУЩЕСТВА	УПРАВЫ / МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ:	КОМИТЕТ ОБЩЕСТВЕННЫХ СВЯЗЕЙ МОСКВЫ:
 передаваемая площадь	4427,6 м ²	21 682,6 м ²	места в коворкингах на базе МДОО
 число НКО – получателей	8	46	
 регламентация процедур получения	 ?	есть типовое положение; положения на уровне районов в открытом доступе практически отсутствуют	свободный доступ
 конкурс			

1 Выводы:

- ПРОЦЕДУРЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ИМУЩЕСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ КРАЙНЕ НЕ ПРОЗРАЧНЫ:
- на уровне города – **конкурсы не проводятся**, критерии принятия решений о передаче в безвозмездное пользование / льготную аренду помещений – формально не установлены

- на уровне районов – за редким исключением **отсутствуют документы, регламентирующие** процедуры **распределения помещений**, критерии оценки заявок участников формально не установлены

- по коворкингам – свободный доступ

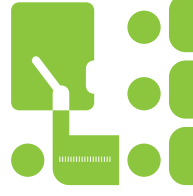


ОТСУТСТВУЕТ ИНФОРМАЦИЯ о перечне нежилых помещений города, доступных для СО НКО с указанием срока окончания договора (реестр государственного имущества Москвы для целей прогнозирования сроков проведения конкурсов на местах)

4. Обучение, обмен опытом, методическая помощь



ГОСУДАРСТВЕННЫЕ
РЕСУРСНЫЕ
ЦЕНТРЫ (ГБУ)



НЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ
РЕСУРСНЫЕ
ЦЕНТРЫ
(выборочно)

ГБУ Московский дом общественных организаций:
НКО Лаб – мастер-классы по привлечению ресурсов,
в том числе подготовке грантовых заявок

ГБУ Мосволонтер: школа Волонтера – вовлечение
в добровольческую деятельность

БЮДЖЕТ НА УЧРЕЖДЕНИЯ (2015)



397 млн р

PRO НКО, Практикум
программы по повышению
личной эффективности
руководителей, привлечение
ресурсов

Теплица социальных технологий
развитие информационных
ресурсов

Клуб бухгалтеров и аудиторов некоммерческих организаций
бухгалтерский учет

Юристы за гражданское общество
правовые вопросы

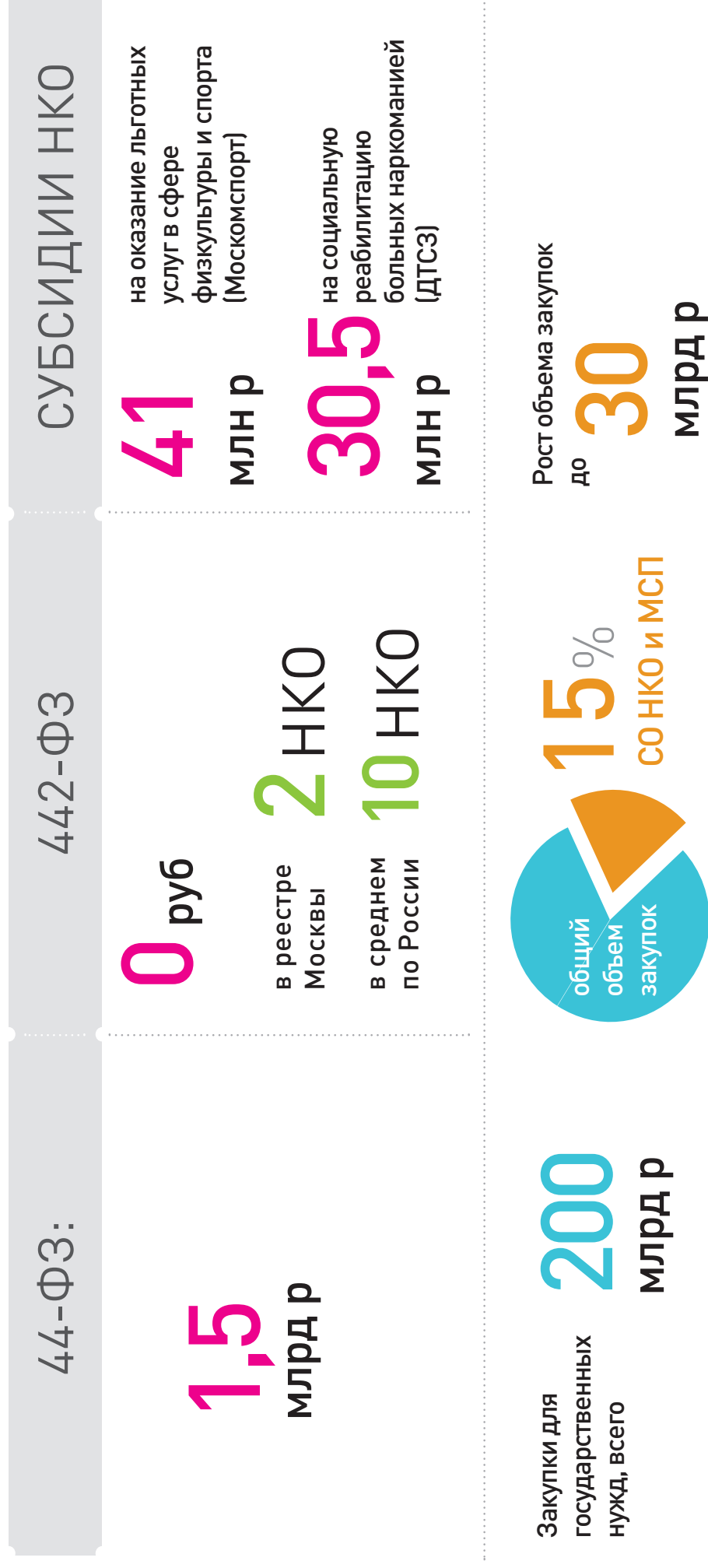
Агентство социальных инвестиций и инноваций
акселерация для СО НКО
и социальных предпринимателей

Выводы:

1 КАЛЕНДАРЬ СОБЫТИЙ для СО НКО Москвы насыщен мероприятиями, проводимыми как государственными, так и негосударственными ресурсными центрами. Нет единого календаря мероприятий для НКО. Дом общественных организаций Москвы может стать единым информационным ресурсом для НКО.

2 БОЛЬШАЯ ЧАСТЬ МЕРОПРИЯТИЙ – однодневные семинары. Этот формат необходим для информирования о доступных ресурсах и технологиях работы, но не содействует системному развитию СО НКО.

5. Закупки для государственных нужд



Выводы:

- 1** **РОЛЬ НКО В ОКАЗАНИИ РАБОТ** и услуг для государственных нужд **крайне незначительна.**
- 2** **442-ФЗ В ОТНОШЕНИИ СО НКО не работает:** в реестре всего две организации, субсидии данным организациям не предоставлялись.
- 3** В Москве существует механизм компенсации понесенных НКО затрат на оказание услуг населению. Однако, сумма компенсаций явно незначительна в общем объеме государственной поддержки и ее целесообразно увеличивать.

6. Выводы и рекомендации

- 1 Согласно Комплексу мер о **10% доступе НКО к бюджетным тратам** на социальную сферу в 2015 году **НКО должны были оказать услуг и работ на 80 млрд рублей**.
- 2 Существующая система государственной поддержки НКО позволяет НКО **оказать услуг и работ** не более чем **на 5 млрд рублей**, при общем объеме финансовой поддержки чуть более чем в 10 млрд рублей.
- 3 Для выполнения поручения Президента **необходима принципиально новая организационно-управленческая модель развития рынка социальных услуг** и доведения доли **НКО до 10% от общего объема средств**, выделяемых на реализацию социальных программ.
- 4 Правительству Москвы целесообразно **создать проектный офис** в целях реализации Комплекса мер и выстраивании новой инфраструктуры поддержки и развития СО НКО.
- 5 ОНФ Москвы целесообразно **сформировать** на базе площадки НКО-ОНФ **постоянно действующую рабочую группу по общественному мониторингу реализации Комплекса мер** и разработки предложений по совершенствованию новой нормативно-правовой базы по развитию рынка социальных услуг.

«Исследование проводится в рамках проекта «Анализ системы мер государственной поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций в г. Москва» в рамках гранта ОБЩЕРОССИЙСКОГО НАРОДНОГО ФРОНТА в сфере общественного контроля качества исполнения указов и поручений Президента Российской Федерации по направлению «Развитие гражданского общества».

С.В. Голубев, М.Ю. Славгородская, А.А. Хрусталев

**СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ПОДДЕРЖКИ СО НКО
КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ РЫНКА
СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ**

16+

*Редактор А. Павина
Корректор А. Павина
Оригинал-макет В. Павловой
Оформление К. Тихомировой*

Подписано в печать 15.02.2017 г.

Формат 60x90/8

Тираж 100 экз. Заказ №

Грифон

123007, Москва, Хорошевское шоссе, 38, офис 522

Тел.: 8-499-740-45-62

www.grifon-m.ru