

**Институт экономической политики
имени Е.Т. Гайдара**

Научные труды № 176Р

А. Золотарева, А. Кирсева

**Анализ механизмов государственной поддержки
негосударственных некоммерческих организаций**

**Издательство
Института Гайдара
Москва / 2018**

УДК [338.23:336]:[334.012.46:364.78]
ББК 65.292.5-18+65.496

3-80 **Анализ механизмов государственной поддержки негосударственных некоммерческих организаций/** А. Золотарева, А. Киреева. – М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2018. – с. 84: ил. – (Научные труды / Ин-т экономической политики имени Е.Т. Гайдара; № 176Р). – ISBN 978-5-93255-546-0

Золотарева А.Б., канд. юрид. наук, научный руководитель направления «Правовые исследования» Института Гайдара, автор раздела 2.2.

Киреева А.В., канд. юрид. наук, старший научный сотрудник направления «Правовые исследования» Института Гайдара.

Работа посвящена исследованию механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. Авторы обосновывают вывод о целесообразности трансформации системы бюджетной поддержки от «третьего сектора», как это принято в настоящее время, к рынку социальных услуг независимо от организационно-правовой формы, используемой поставщиками таких услуг.

Analysis of mechanisms of state assistance provided to public non-profit organizations

The work is dedicated to the study of mechanisms for assistance provided for socially-oriented non-profit organizations. The authors substantiate the conclusion on the expediency of transformation of budget support by the “third sector” as it is currently carried out to marketing of social services despite organizational and legal forms used by the providers of such services.

JEL Classification: K32, K39

УДК [338.23:336]:[334.012.46:364.78]
ББК 65.292.5-18+65.496

ISBN 978-5-93255- 546-0

© Институт Гайдара, 2018

Содержание

Введение	5
1. Анализ нормативной базы по вопросам функционирования СОНКО и их бюджетной поддержки	7
1.1. Основные формы поддержки СОНКО	7
1.2. Субсидии компенсационного характера	9
1.3. Перспективы внедрения практики заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере	20
1.4. Субсидирование СОНКО на конкурсной основе	24
2. Анализ процедур государственной поддержки негосударственных некоммерческих организаций на примере нескольких субъектов Российской Федерации	57
2.1. Опыт Пермского края	58
2.2. Пример трансформации бюджетных учреждений в СОНКО, предоставляющих услуги надомного социального обслуживания, в Республике Башкортостан	61
2.3. Опыт Ханты-Мансийского автономного округа	66
3. Сопоставление масштабов государственной поддержки СОНКО из федерального и региональных бюджетов	69
4. Разработка предложений по совершенствованию механизмов государственной поддержки СОНКО	73
Заключение	81

Введение

Систематическая государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СОНКО) в России осуществляется с 2010 г., когда вступил в силу Федеральный закон от 05.04.2010 № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». По данным Минэкономразвития, за весь период, прошедший с момента принятия этого документа, в России постоянно увеличивалось число социально ориентированных некоммерческих организаций, расширялась сфера их деятельности, а также увеличивалось количество добровольцев, которые с ними сотрудничают¹. Развитие «третьего сектора» во многом способствовала бюджетная поддержка, осуществляемая на всех уровнях власти. При этом она во многом остается недостаточно систематизированной: анализ нормативных актов, регулирующих вопросы государственной поддержки СОНКО, позволяет сделать вывод об отсутствии у государства четкого представления о том, какая роль должна отводиться СОНКО в процессе реализации социальной политики и какие результаты деятельности от них ожидаются. В частности, не до конца решены вопросы о степени и правовых основаниях участия СОНКО в оказании государственных (и муниципальных) услуг населению. Федеральное правительство, признавая необходимость совершенствования существующего механизма государственной поддержки негосударственных некоммерческих организаций, декларирует соответствующую цель в своих документах. Так, в 2014 г. была принята программа «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций»²; в 2017 г. вступили в силу поправки в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», вводящие понятие НКО-исполнителей общественно полезных услуг, в конце 2017 г. были подготовлены проект Федерального закона «О государственном (муниципальном) заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере...», а также иные акты, направленные на совершенствование правовых основ взаимодействия СОНКО и публичных образований различного уровня.

¹ URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depIno/20160906>

² Подпрограмма «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» была выделена в составе государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 296.

Эти обстоятельства определяют актуальность задачи анализа механизмов государственной поддержки негосударственных некоммерческих организаций и поиска способов их совершенствования. Объектом нашего исследования являлись федеральные и региональные нормативные акты, регламентирующие процедуры государственной поддержки СОНКО; статистика объема и структуры расходов на поддержку СОНКО из федерального и региональных бюджетов; официальная отчетность об эффективности расходов федерального и региональных бюджетов на поддержку СОНКО. Основной целью исследования стали анализ правовой регламентации процедур, практики осуществления и результатов государственной поддержки негосударственных некоммерческих организаций в России. Разработаны предложения по совершенствованию механизмов государственной поддержки СОНКО.

1. Анализ нормативной базы по вопросам функционирования СОНКО и их бюджетной поддержки

1.1. Основные формы поддержки СОНКО

По состоянию на середину 2017 г. в России функционировало более 140 тыс. социально ориентированных некоммерческих организаций, в которых трудоустроено 990 тыс. сотрудников, также ими привлекается более 2,4 млн добровольцев¹. По данным Минэкономразвития о государственной поддержке программ развития НКО, за период с 2010 по 2016 г. в стране на 40% выросло количество социально ориентированных некоммерческих организаций – до 140 тыс., в 2,5 раза увеличилось число добровольцев, которые в них работают².

Здесь стоит оговориться, что данные о волонтерах и добровольцах следует принимать во внимание с определенной долей условности: они не подлежат верификации и формируются на основании отчетов самих СОНКО, привлекающих добровольцев на временной основе. Таким образом, если доброволец участвовал в проекте, реализуемом СОНКО, один раз, это не означает, что он сотрудничает с ней постоянно и участвует в последующих проектах, реализуемых некоммерческой организацией.

Согласно докладу Минэкономразвития³, ассигнования федерального бюджета на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций были увеличены с 4,2 млрд руб. в 2014 г. до 7,2 млрд руб. в 2015 г. (сводной информации на дату подготовки настоящих материалов к публикации по всем видам поддержки за 2016–2017 гг. не было представлено на сайте ни Минэкономразвития, ни Росстата). При этом объем субсидий, предоставляемых СОНКО из средств бюджетов субъектов Российской Федерации в рамках софинансирования федеральной субсидии, увеличился с 0,58 млрд руб. в 2011 г. до примерно 2,1 млрд руб. в 2015 г. В целях софинансирования программ, реализуемых СОНКО, в

¹ В Совете Федерации составили «портрет» НКО, занимающихся социальной деятельностью. URL: http://socio-forum.com/conf2017/about/news/V_Sovete_Federatsii_sostavili_portret_NKO_zanimayushchikhsya_sotsialnoy_deyatelnostyu/

² URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/deplno/20160906>

³ URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/7192c0d3-428f-4860-9b78-d535740d16bd/doklad87r.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7192c0d3-428f-4860-9b78-d535740d16bd>

2015 г. регионами было привлечено 243,4 млн руб. из внебюджетных источников (в 2014 г. – 386,7 млн руб.). Таким образом, на каждый рубль средств федеральной субсидии в 2015 г. было дополнительно привлечено 0,39 руб. внебюджетных средств (в 2014 г. – 0,62 руб.).

Данные Минэкономразвития и Росстата о состоянии рынка СОНКО на 2016–2017 гг. на момент подготовки настоящей работы не опубликованы¹.

В настоящее время социально ориентированные некоммерческие организации могут получать поддержку бюджета по нескольким различным каналам и основаниям. В том числе они могут:

– принимать участие в реализации проектов, основанных на принципах государственно-частного партнерства, предполагающих взаимодействие с публичным партнером. Однако в случае с ГЧП СОНКО, как правило, подключается к проекту не на этапе создания объекта инфраструктуры, а на этапе его эксплуатации и оказания услуг населению (правовой базой для этого вида взаимодействия являются Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве» и подзаконные акты, принятые в его развитие). К примеру, широко распространена практика привлечения СОНКО к предоставлению услуг дошкольных учреждений, помещения для которых первоначально создавались застройщиками (коммерческими организациями) на основе соглашения о государственно-частном партнерстве;

– получать консультационную, информационную и иную организационную поддержку²;

– получать имущественную поддержку в форме передачи во владение и (или) в пользование социально ориентированным организациям государственного или муниципального имущества (на основании нормативных актов субъектов Российской Федерации, а также актов муниципальных образований);

– участвовать в выполнении заказов для государственных нужд (правовой базой для этого вида взаимодействия являются Федеральный закон

¹ Частично информация о проводимых и уже завершенных конкурсах представлена Минэкономразвития на портале: URL: <http://nko.economy.gov.ru/>, а также на сайте Минтруда и иных ведомств. Однако она является неполной: по большинству вопросов на момент подготовки исследования данные за 2017 г. еще отсутствовали, а данные за 2016–2015 гг. являются фрагментарными, в связи с чем портал нельзя использовать для комплексной оценки состояния государственной поддержки СОНКО.

² В числе иных форм организационной поддержки следует в первую очередь указать на создание, как правило, на региональном уровне ресурсных центров социальных инноваций. На эти цели выделяются субсидии из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. По состоянию на начало 2017 г. ресурсные центры были созданы в 31 субъекте РФ, и еще в 7 регионах планировалось их открытие в 2017 г.

от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и подзаконные акты, принятые в его развитие. Данным законом в том числе установлены льготы для СОНКО, участвующих в торгах);

– получать бюджетные субсидии по различным основаниям. Именно бюджетные субсидии являются основным источником государственной поддержки «третьего сектора», в связи с чем их следует рассмотреть подробно.

1.2. Субсидии компенсационного характера

Первым основанием для получения субсидий социально ориентированными предприятиями, включенными в реестр поставщиков социальных услуг, является компенсация расходов, понесенных ими в процессе оказания данных услуг населению. Размер субсидии определяется в зависимости от количества лиц, получивших услуги, а также нормативом бюджетных затрат на оказание одной услуги. Данные субсидии предоставляются на основании ст. 78 БК РФ (в данной статье они квалифицируются как «субсидии прочим поставщикам социальных услуг»), а также отраслевых актов, в числе которых можно упомянуть:

– применительно к сфере социального обслуживания: п. 8 ст. 30 Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Указанная норма предоставляет гражданину право получения социальных услуг, предусмотренных индивидуальной программой, у любых поставщиков, включенных в реестр поставщиков социальных услуг субъекта Российской Федерации, но не участвующих в выполнении государственного задания, т.е. не относящихся к числу бюджетных и автономных учреждений. Негосударственным поставщикам социальных услуг, в число которых могут входить и СОНКО, выплачивается компенсация в размере и в порядке, определяемых нормативными актами субъекта Российской Федерации. Как правило, это акты высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации. Для получения субсидии поставщикам достаточно оказать предусмотренные индивидуальной программой услуги и представить отчет об их оказании, а также заявление на предоставление субсидии. Индивидуальная программа социального обслуживания используется в данном случае и как инструмент, фиксирующий вид и объем предоставляемых услуг, и как механизм, защищающий бюджет от перерасхода средств на социальное обслуживание в условиях расширяющегося предложения со стороны поставщиков социальных услуг и невозможности сформировать очередь в бюджетных учреждениях;

– применительно к сфере образования: п. 6 подп. 1 ст. 8 Федерального закона «Об образовании», на основании которого негосударственным образовательным организациям возмещается часть затрат, связанных с осуществлением образовательной деятельности по имеющим государственную аккредитацию программам дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования;

– применительно к сфере здравоохранения: Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», определяющий порядок включения негосударственной медицинской организации в перечень медицинских организаций, участвующих в реализации (территориальной) программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, что дает им право оказывать услуги по тарифам, установленным программой ОМС.

Выделение СОНКО компенсационных субсидий сопряжено с двумя основными проблемами: первая связана с потенциальным перераспределением бюджетных ассигнований от бюджетных учреждений в пользу частных поставщиков и с возможным ослаблением ресурсной базы учреждений бюджетного сектора. Однако последствия подобного перераспределения пока не оказали выраженного негативного воздействия на потребителя социальных услуг, поскольку распространенность практики субсидирования негосударственных поставщиков социальных услуг и конкуренция в данном секторе носят весьма ограниченный характер.

Во-первых, бюджетные учреждения и СОНКО, как правило, не конкурируют за одни и те же субсидии: СОНКО в состоянии предоставлять прежде всего услуги, не требующие значительных вложений в основные средства (надомное социальное обслуживание, психологическое консультирование, дополнительное образование детей и т.д.), тогда как оказание большей части социальных услуг сопряжено с необходимостью инвестирования. Подтверждением «нишевого» характера услуг СОНКО являются и данные о конкурсном распределении субсидий на реализацию региональных программ поддержки СОНКО в субъектах Российской Федерации по основным направлениям их деятельности в течение последних нескольких лет, представленные в докладе Минэкономразвития России по деятельности СОНКО за 2016 г.¹ На первом месте по количеству полученных субсидий в течение последних нескольких лет продолжают оставаться направления, не требующие существенных вложений в основные средства, такие как:

¹ URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/SocOrientNoncomOrg/indexdocs>

– развитие дополнительного образования, научно-технического и художественного творчества, деятельности детей и молодежи в сфере краеведения и экологии;

– профилактика социального сиротства, поддержка материнства и детства;

– повышение качества жизни людей пожилого возраста;

– социальная адаптация инвалидов и их семей и пр.

По направлениям, не требующим значительных инвестиций, как правило, формируется конкурентная среда, и риск утраты поставщиков в связи с уходом с рынка бюджетных учреждений, предоставляющих соответствующие услуги, для потребителя можно признать несущественным.

Инвестиционноемкие направления востребованы частными поставщиками услуг, в первую очередь в сфере здравоохранения. В наибольшей степени частные поставщики, включая тех, которые по различным причинам используют организационно-правовые формы НКО, представлены на рынке тех медицинских услуг, для которых тарифы ОМС и ВМП максимально приближены к рыночным. Как следствие, в сфере здравоохранения они занимают достаточно узкую нишу, предоставляя преимущественно услуги, связанные с отдельными видами диагностики, стоматологией, диализом, ЭКО, и некоторые другие подобные услуги. Контроль распределения финансирования между бюджетными и частными медицинскими организациями осуществляется посредством прикрепления и выдачи направлений специалистами. Согласно ч. 10 ст. 36 Закона № 326-ФЗ «объемы предоставления медицинской помощи, установленные территориальной программой ОМС, распределяются между страховыми медицинскими организациями и между медицинскими организациями исходя из количества, пола и возраста застрахованных лиц, количества прикрепленных застрахованных лиц к медицинским организациям, оказывающим амбулаторно-поликлиническую помощь, а также потребности застрахованных лиц в медицинской помощи»¹.

Во-вторых, услуги, предоставляемые СОНКО, в большинстве своем имеют дополнительный характер по отношению к основным бюджетным услугам.

Отсутствие реальной конкуренции по большинству направлений оказания государственных (муниципальных) услуг со стороны негосударственных поставщиков, включая СОНКО, наглядно демонстрируют

¹ Более четкие указания на этот счет содержит Письмо Минздрава России от 23.12.2016 № 11-7/10/2-8304 «О формировании и экономическом обосновании территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», а также аналогичные письма ведомства, утверждавшие порядок распределения средств ОМС для иных бюджетных периодов.

планы Правительства РФ и Минэкономразвития по увеличению доли их присутствия на рынке в 2016–2019 гг., закрепленные в Плане мероприятий (далее – «дорожная карта») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере», утвержденном Распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.06.2016 № 1144-р¹.

Так, удельный вес численности детей частных дошкольных образовательных организаций в общей численности детей дошкольных образовательных организаций планируется поднять с текущего уровня в 1,4% до 1,9% в 2019 г., общее количество негосударственных организаций, участвующих в реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования, – с 1435 до 1660 ед. к 2019 г., а удельный вес учреждений социального обслуживания, основанных на иных (негосударственных) формах собственности, в общем количестве учреждений социального обслуживания всех форм должен вырасти с 4,4% до 10% в 2019 г.

Более активное перераспределение бюджета в пользу негосударственных поставщиков было предусмотрено ранее принятыми актами Правительства РФ, предусматривавшими в том числе:

– с 2013 по 2018 г. удвоение общего числа негосударственных образовательных учреждений, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 28.12.2012 № 2579-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики». Отметим, что указанное распоряжение утратило силу с 6 февраля 2016 г. в связи с изданием Распоряжения Правительства РФ от 06.02.2016 № 174-р. В действующем стандарте развития конкуренции, утвержденном Распоряжением Правительства РФ от 05.09.2015 № 1738-р, точных данных о доле негосударственных дошкольных учреждений не приводится, однако планы по ее увеличению также упоминаются. План предусматривал функционирование 730 негосударственных образовательных учреждений, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования. Согласно данным Росстата, по состоянию на 2016 г. функционировало 990 частных ДООУ, а также 36 ДООУ, находящихся в собственности обще-

¹ URL: http://economy.gov.ru/minec/resources/3d416f36-505e-4c6f-89e1-e21ef2c317b1/dor_karta.pdf

ственных и религиозных организаций (объединений), реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования. Таким образом, ранее сформулированные планы в целом выполняются¹;

– удвоение с 2015 по 2017 г. численности детей, воспользовавшихся услугами негосударственных (немуниципальных) организаций отдыха и оздоровления на основании регионального сертификата на отдых детей и их оздоровление (с 10 до 20% от общей численности детей, отдохнувших в организациях отдыха детей и их оздоровления соответствующего типа (стационарный загородный лагерь (приоритет), лагерь с дневным пребыванием, палаточный лагерь, стационарно-оздоровительный лагерь))²;

– ежегодное увеличение на 2% численности детей и молодежи, получающих образовательные услуги в сфере дополнительного образования в частных организациях³. Данные Росстата не содержат сведений о численности детей, получающих услуги в частных организациях дополнительного образования, однако содержат сведения об общем числе таких организаций, что в целом позволяет утверждать, что этот план также выполняется⁴. По состоянию на конец 2016 г. образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам для детей осуществляли 1190 организаций, находящихся в частной собственности, а в 2015 г. – только 816⁵;

– увеличение доли затрат на медицинскую помощь по ОМС, оказанную негосударственными (немуниципальными) медицинскими организациями, в общих расходах на выполнение территориальных программ ОМС: в 2015 г. – не менее 6%, в 2016 г. – не менее 7%, в 2017 г. – не менее 8%, в 2018 г. – не менее 10%⁶. Данные Росстата за указанные периоды времени в разделе «Здравоохранение» не представлены⁷;

– доля финансирования, распределяемого между организациями культуры на конкурсной основе, должна была увеличиться с 15% в 2015 г. до

¹ Сведения об организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/obraz/doshkol-obr.htm

² См. Распоряжение Правительства РФ от 05.09.2015 № 1738-р.

³ См. там же.

⁴ Сведения об организациях, осуществляющих образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам для детей, представлены Росстатом за 2015–2016 гг.

⁵ Сведения об организациях, осуществляющих образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам для детей. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/obraz/dop-obraz.htm

⁶ См. Распоряжение Правительства РФ от 05.09.2015 № 1738-р.

⁷ URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/healthcare/

30% в 2018 г.¹ от общего объема ассигнований, выделяемых для финансирования отрасли.

«Нишевый» характер услуг, предоставляемых СОНКО, отражен и в иных планах по расширению доступа этих организаций к оказанию услуг населению, относящихся именно к тем видам, которые не предполагают значительных инвестиций².

Так, планировалось расширить доступ СОНКО к услугам в сфере образования и культуры, в том числе доработать с этой целью Федеральную целевую программу развития образования на 2016–2020 гг., и выработать меры по содействию доступу СОНКО к реализации региональных программ в сфере образования и культуры. Последнее предполагает учет возможности доступа СОНКО к оказанию данных услуг при распределении федеральных субсидий регионам. Правда, сделать это планировалось исключительно в части дополнительного образования детей, т.е. упрощение допуска СОНКО к основным образовательным услугам в области среднего и высшего образования не предполагалось.

Планировалось также расширить и упростить допуск СОНКО к оказанию услуг по направлению, связанному с опекой, в том числе обобщить лучшую практику регионов в сфере привлечения СОНКО к таким услугам, как профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, семейное устройство детей, оставшихся без попечения родителей, и пр.; предоставление услуг по присмотру и уходу за детьми; предоставление услуг в сфере дошкольного, общего образования, дополнительного образования детей, услуг по организации отдыха и оздоровления детей, услуг по сопровождению детей с ограниченными возможностями здоровья в рамках дошкольного, общего и профессионального образования.

Планировалось также расширить допуск СОНКО к оказанию услуг по направлению «развитие культуры и туризма» за счет привлечения к участию в реализации региональных программ развития культуры и к предоставлению услуг в рамках региональных программ в области развития физической культуры и массового спорта (в течение 2017 г.).

В сфере здравоохранения планировалось упростить доступ СОНКО к реализации услуг, связанных в первую очередь с просветительством,

¹ См. Распоряжение Правительства РФ от 05.09.2015 № 1738-р.

² См. Приказ Минэкономразвития от 29.11.2016 «Комплекс мер по обеспечению поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 годы», утвержденный решением заместителя Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец от 23.05.2016 № 3468п-П44.

пропагандой здорового образа жизни, донорства, а также с профилактикой социально опасных заболеваний, включая ВИЧ, вирусный гепатит В и С, и с профилактикой отказов при рождении детей с нарушениями развития и пр., а также услуг по реабилитации лиц с социально значимыми заболеваниями. Единственным инвестиционно емким направлением развития деятельности СОНКО в сфере здравоохранения, которое планируется дополнительно развивать, являются услуги паллиативной помощи. Однако по ним из федерального бюджета практически не предоставляется грантов, тогда как мероприятия, которые можно отнести к категории «социальной рекламы» по направлению здравоохранения, активно субсидируются.

И если первой проблемой является неспособность СОНКО обеспечить предоставление услуг, требующих значительных вложений в основные средства, то второй потенциальной проблемой является неполнота базовых нормативов бюджетных затрат, из-за которой частный поставщик государственных услуг при прочих равных получает меньше, чем бюджетное учреждение. Следует отметить, что государством, стремящимся к расширению конкурентной среды на рынке бюджетных услуг, предпринят ряд шагов по обеспечению полноты нормативов. Структура и состав базового норматива бюджетных затрат на оказание государственной услуги определяются Постановлением Правительства РФ от 26.06.2015 № 640¹. В направлении расширения состава базовых нормативов затрат данным постановлением были, в частности, предусмотрена следующая мера, рассчитанная на 2016–2020 гг.: сокращение субсидируемых затрат на электричество и теплоснабжение. Ранее в составе базового норматива учитывалось 10% затрат на электричество и 50% затрат на тепло, однако с 2016 г. эти показатели сокращены с учетом доходов от платных услуг. С 2019 г. запланирован полный отказ от содержания имущества, не используемого для выполнения задания. Кроме того, с 2016 г. в состав норматива были включены «затраты на приобретение движимого имущества», ранее финансируемые через «иные субсидии», при расчете которых учитывалась исходная обеспеченность таким имуществом. С 2017 г. в состав базового норматива входят «суммы резерва на полное восстановление особо ценного движимого имущества», что приводит к фиксации неравенства имущественного положения учреждений: они получают одинаковый объем финансирования при различной исход-

¹ Постановление Правительства РФ от 26.06.2015 № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

ной обеспеченности основными фондами и неодинаковой степени их износа. С 2019 г. также предполагается отказ от предоставления государственным и муниципальным учреждениям имущества в оперативное управление с заменой его на договор аренды или безвозмездного пользования при одновременном отказе от покрытия из бюджета затрат на уплату арендных платежей на имущество, не используемое для выполнения задания, что также может спровоцировать ухудшение финансового положения учреждений в случае, если у них возникает вынужденный простой имущества, обусловленный снижением объемов задания. Одновременно с этим отказ от оперативного управления имуществом является шагом в сторону повышения его мобильности, в том числе создающим возможности для передачи имущества, находящегося в собственности публично-правовых образований, в аренду негосударственным поставщикам услуг, включая СОНКО.

Помимо действий, направленных на обеспечение полноты базовых нормативов бюджетных затрат, государство проводит политику, направленную на обеспечение равного доступа государственных (муниципальных) и частных поставщиков к оказанию услуг населению, что выражается в том числе в программных и плановых документах.

Например, обеспечение равного доступа государственных и негосударственных поставщиков декларируется в Платежном документе («дорожной карте») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере», утвержденном Распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.06.2016 № 1144-р. Он содержит следующие меры:

- рассмотрение вопросов участия негосударственных организаций в оказании услуг в социальной сфере на заседаниях общественных советов при федеральных органах исполнительной власти совместно с Общественной палатой РФ, заинтересованными объединениями предпринимателей и организациями (п. 1);

- изучение опыта реализации механизмов организации конкурентного оказания услуг и допуска предприятий к оказанию услуг в социальной сфере (на равных условиях для государственных (муниципальных) учреждений и негосударственных организаций) за счет бюджетного финансирования субъектами РФ и муниципальными образованиями по различным направлениям социальной сферы (п. 2);

- формирование единой системы оценки качества услуг для бюджетных и негосударственных поставщиков государственных услуг (п. 3), а также единой системы исчисления трудового стажа для лиц, занятых в предоставлении социальных услуг бюджетными и негосударственными организациями (пп. 4 и 5).

Помимо декларирования равного доступа, «дорожная карта» предусматривает незначительное увеличение доли негосударственных поставщиков на рынке государственных муниципальных услуг (см. выше). Вопросы равного доступа к оказанию государственных (муниципальных) услуг затрагиваются и в Комплексе мер по обеспечению поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 гг., утвержденном решением заместителя Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец от 23.05.2016 № 3468п-П44.

Таким образом, применительно к системе базовых нормативов бюджетных затрат Правительство РФ вынуждено решать две разнонаправленные задачи: с одной стороны, задачу обеспечения равного конкурентного доступа негосударственных поставщиков, включая СОНКО, а с другой – задачу обеспечения финансирования бюджетных учреждений с учетом индивидуальных особенностей материально-технической базы и качества предоставляемых ими услуг.

Заметим, что при переходе к более полным нормативам бюджетные учреждения столкнулись с проблемами: нормативы не позволяют учесть индивидуальные особенности материальной базы учреждений, что ухудшает их положение даже при отсутствии конкуренции со стороны частных поставщиков.

Представляется, что вторую задачу в данном случае следует рассматривать в качестве приоритетной, поскольку недофинансирование материального комплекса бюджетных учреждений создает риск деградации имущества, находящегося в государственной собственности. Кроме того, необходимо принять во внимание тот факт, что негосударственные поставщики услуг, особенно СОНКО, также имеют альтернативные источники финансовых поступлений, в связи с чем выделение субсидий на иные цели бюджетным учреждениям нельзя рассматривать в качестве эксклюзивного преимущества последних. Поскольку обе категории поставщиков имеют дополнительные источники финансирования, проблема неполноты нормативов, хотя и остается актуальной, все же не является критичной для расширения доступа СОНКО на рынок государственных (муниципальных) услуг.

С учетом того, что нормативы не могут учесть различия в имущественном положении учреждений и предоставление им субсидий на иные цели является неизбежным условием полноценного функционирования бюджетной сети, также возникает вопрос о целесообразности предостав-

ления субсидий СОНКО в размере, отличающемся от (неполного) норматива. Представляется, что субсидирование СОНКО в размере, превышающем норматив, было бы нежелательным, в связи с тем что это бы, во-первых, дискриминировало бюджетных поставщиков аналогичных услуг и, во-вторых, приводило к переплате за услуги, которые внутри бюджетной сети можно приобрести дешевле.

Ввиду стремления государства расширить доступ СОНКО на рынок услуг, финансируемых за счет бюджета, возникает также вопрос о том, в какой степени СОНКО ориентированы на их оказание, в том числе:

– какова степень зависимости СОНКО от рынка государственных (муниципальных) услуг;

– переориентируются ли они на оказание государственных (муниципальных) услуг в ущерб иной деятельности. Последний вопрос, в частности, был предметом исследования группы экспертов Высшей школы экономики в 2014–2015 гг.¹ В результате проведения сравнительного анализа российского и зарубежного опыта эксперты ВШЭ сделали вывод о том, что в случае с российским рынком СОНКО наличие бюджетной поддержки в целом не приводит к снижению у СОНКО мотивации для поиска внебюджетных источников. Частичный ответ на эти вопросы содержится и в данных Росстата о доле поступлений СОНКО от деятельности, приносящей доход, за последние несколько лет.

Судя по данным Росстата, зависимость СОНКО от рынка государственных (муниципальных) услуг в целом присутствует, однако, за некоторыми исключениями, отнюдь не является тотальной, и выраженных тенденций к ее усилению нет. Получение компенсационных субсидий по ст. 78 БК РФ не выделяется отдельной строкой в статистической отчетности, однако с учетом того, что все поступления СОНКО от деятельности, приносящей доход, составляют около трети доходов некоммерческих организаций, можно сделать вывод: оказание государственных (муниципальных) услуг не является для большинства СОНКО основным источником доходов. Итоги выборочного обследования социально ориентированных некоммерческих организаций на основе формы № 1-СОНКО «Сведения о деятельности социально ориентированной некоммерческой организации» показывают, что доходы (выручка) от реализации товаров, работ, услуг, имущественных прав (кроме доходов от целевого капитала) составили:

¹ *Степанов Д.И.* Социально ориентированные облигации и иные финансовые инструменты // Закон. 2015. № 6. С. 119–140; *Ефремов С.В.* Объединение средств государства и частных доноров для поддержки некоммерческих организаций // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2.

за 2012 г. – 148 454,7 млн руб., что составляет 35,9% от общего объема денежных поступлений;

за 2013 г. – 193 299 млн руб., или 37,4% от общего объема денежных поступлений;

за 2014 г. – 211 453 млн руб., что составляет 32,6% от общего объема денежных поступлений;

за 2015 г. – 226 128 млн руб., или 32,9% от общего объема денежных поступлений;

за 2017 г. – 261 849 млн руб., или 30,9% от общего объема денежных поступлений¹.

Имеющиеся данные за предыдущие годы позволяют говорить, что, хотя доходы СОНКО от предоставляемых ими услуг в абсолютном выражении выросли примерно в 1,5 раза, их доля в общем объеме средств, поступающих в распоряжение СОНКО (доходов, пожертвований и пр.), остается незначительной, а в период 2014–2017 гг. даже наблюдалась тенденция к некоторому снижению их.

Из общего правила, однако, имеются исключения. Анализ региональной практики показывает, что в ряде случаев имеет место замещение бюджетных учреждений некоммерческими организациями, контролируемые региональными властями и выполняющими весь (или практически весь) объем услуг, которые ранее предоставлялись учреждениями бюджетной сети на основе государственного задания. В первую очередь подобная практика характерна для надомного социального обслуживания. Ее можно рассмотреть на примере кейса Республики Башкортостан (см. раздел 2.2 настоящей работы). В случае искусственного замещения услуг, которые ранее предоставлялись учреждениями бюджетного сектора, услугами некоммерческих организаций, зависимость последних от бюджетного финансирования оказывается практически полной, в результате чего их можно рассматривать в качестве агентов региональной социальной политики ровно в той же степени, что и ранее функционировавшие на их месте бюджетные учреждения.

Оценивая практику допуска СОНКО к оказанию государственных (муниципальных) услуг, можно сделать следующие выводы:

– доля государственных (муниципальных) услуг, предоставляемых силами СОНКО, невелика, и даже при условии государственной поддержки ее рост в среднесрочной перспективе вряд ли окажется существенным;

– услуги, предоставляемые силами СОНКО, сохраняют преимущественно «нишевый» характер, и эта ситуация в ближайшее время не изменится;

¹ URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/

– допуск СОНКО на рынок государственных (муниципальных) услуг нельзя рассматривать в качестве бюджетной поддержки в чистом виде, поскольку выделение компенсационных субсидий не является безвозмездным – для СОНКО это деятельность, приносящая доход;

– доля доходов СОНКО от оказания государственных (муниципальных) услуг, судя по данным Росстата, также не является критичной и остается относительно стабильной на протяжении последних нескольких лет.

1.3. Перспективы внедрения практики заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере

Сложившаяся ситуация может претерпеть определенные изменения в связи с перспективой принятия нового Федерального закона «О государственном (муниципальном) заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (соответствующий законопроект был подготовлен Минфином России в 2017 г. и в 2018 г. внесен на рассмотрение ГД ФС РФ)¹.

Законопроект предусматривает введение понятия социального заказа, который должен распределяться между исполнителями в двух формах: на конкурсной основе и в форме государственного задания, доводимого до бюджетных и автономных учреждений. При этом в его состав должны включаться даже услуги казенных учреждений, финансируемых по смете, – до последнего времени государственное задание для них могло утверждаться при желании ГРБС. Однако большинство ведомств этого не делали, и, пользуясь необязательностью формирования государственного задания для казенных учреждений, обходили требования Бюджетного кодекса и Постановления Правительства РФ № 640, связанные с необходимостью формирования государственного задания на основе базовых и ведомственных нормативов финансовых затрат.

В числе конкурентных способов распределения социального заказа законопроект упоминает:

– отбор исполнителя обозначенным в сертификате потребителем услуг из реестра исполнителей социальных услуг;

– конкурс на заключение договора об оказании государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, по итогам которого с исполнителем заключается либо соглашение об оказании государственных (му-

¹ Законопроект представлен на сайте Минфина России: URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=119602

ниципальных) услуг в социальной сфере, либо концессионное соглашение или соглашение о государственно-частном партнерстве, предусматривающие оказание потребителям государственных (муниципальных) услуг.

В качестве базовых целей законопроекта в пояснительной записке к нему были заявлены: повышение качества и доступности оказания государственных услуг в таких сферах, как образование, здравоохранение, социальное обслуживание населения, спорт, культура; формирование мотивации бюджетных и автономных учреждений к повышению качества оказываемых государственных услуг; рост производительности труда в сфере государственных услуг; открытие для негосударственных организаций доступа к оказанию государственных (муниципальных) социальных услуг, а также экономия бюджетных ресурсов за счет их возможного удешевления в результате конкурсного перераспределения средств, выделяемых на их финансирование.

Однако достичь перечисленных целей за счет предлагаемых в законопроекте мер вряд ли представляется возможным, поскольку сами по себе переход к преимущественно конкурсному финансированию социальных услуг и расширение доступа СОНКО к «социальному бюджету» отнюдь не гарантируют повышения их качества, а также снижения стоимости.

Так, в части стоимости услуг – поскольку бюджетные нормативы устанавливаются на низком уровне, как правило, ниже рыночной цены, – перспектива дальнейшего снижения цен без риска снижения качества или сокращения количества услуг не просматривается. Более того, конкуренция по цене условиями конкурса и не может быть предусмотрена (за исключением отдельных, специально оговоренных в законе случаев): он должен проводиться на основании неких «качественных» критериев (абз. 2 ч. 3 ст. 10 законопроекта), которые, в свою очередь, являются источником коррупционных рисков. Не исключает законопроект и финансового обеспечения в объеме, превышающем утвержденные нормативные затраты (абз. 3 ч. 5 ст. 7 законопроекта). Таким образом, государство не получит правовых возможностей для того, чтобы обеспечить экономию при размещении социального заказа, однако в определенных (и не вполне прозрачных) обстоятельствах заказ на оказание социальных услуг вполне может оказаться дороже, чем услуги бюджетных учреждений;

– в части качества услуг – находящиеся вне ведомственного административного и финансового контроля СОНКО имеют существенно больше возможностей для сокрытия недостатков в своей работе. В частности, на них не распространяются требования по обеспечению уровня заработной платы, предусмотренного майскими указами Президента РФ, допускается оказание услуг силами волонтеров, чья квалификация не

всегда отвечает требованиям, предъявляемым к соискателям в бюджетных учреждениях. При этом «обоснованные» жалобы потребителей социальных услуг (которые предлагается использовать в качестве главного основания для отказа от дальнейшего сотрудничества публичного образования с СОНКО) нельзя рассматривать в качестве эффективного и достаточного инструмента контроля за качеством, поскольку потребителю, как правило, сложно доказать факты ненадлежащего отношения со стороны персонала и/или оказания услуг.

Типичным примером рисков, связанных со снижением качества государственных/муниципальных услуг, оказываемых негосударственными организациями (их организационно-правовая форма – СОНКО или коммерческие организации – при этом совершенно не имеет значения и является условностью), можно считать предоставление негосударственным организациям права проводить медицинское освидетельствование мигрантов в Москве. Вот как сложившуюся ситуацию описывают медицинские научные журналы: за период наблюдения с 2009 по 2013 г. в Москве среди взрослых лиц, больных сифилисом, 2,3% составляли мигранты из стран СНГ и других республик бывшего СССР. В течение 2009–2013 гг. сама по себе общая численность мигрантов оставалась относительно стабильной. Однако по сравнению с предыдущими годами наблюдения (2007, 2008 гг.) процент мигрантов, у которых был выявлен сифилис, снизился радикально: в 2007 г. он составлял 17,3%, а в 2008 г. – только 7,3% общего числа данной категории лиц¹. Столь значимое снижение заболеваемости среди мигрантов, по мнению медиков, объяснялось тем, что ФАС России в 2008 г. признала незаконной монополию бюджетных учреждений на освидетельствование мигрантов, это повлекло допуск на рынок частных поставщиков услуг и простимулировало преимущественное обращение мигрантов в негосударственные медицинские организации, которые не отчитываются в установленном порядке перед городским Департаментом здравоохранения о выявленных случаях заболевания и не имеют достаточной заинтересованности в выявлении болезни. По мнению Роспотребнадзора, высказанному в 2015 г., врачи негосударственных медицинских учреждений выявляют опасные инфекционные заболевания у трудовых мигрантов в 23 раза реже, чем специалисты государственных медицинских учреждений². Однако к концу 2015 г., когда был

¹ *Потекаев Н.Н., Фриго Н.В. и др.* Эпидемиология сифилиса в современных условиях // Клиническая дерматология и венерология. 2015. № 1. URL: <https://www.mediasphera.ru/journal/klinicheskaya-dermatologiya-i-venerologiya>

² URL: https://vademec.ru/news/2015/11/27/chastnye_kliniki_stolitsy_zapodozrili_v_khalatnosti_pri_obsledovanii_gastarbayerov/

открыт многофункциональный центр в пос. Сахарово и московские власти вновь обязали мигрантов обследоваться только там, тут же выяснилась реальная картина заболеваемости. По утверждению одних экспертов, заболеваемость в 2016 г. оказалась сопоставима с уровнем 2007 г.: в 2016 г. сифилис был выявлен у 2345 иностранных граждан¹, что составило сопоставимый с периодом 2007–2008 гг. процент заболевших. Однако, по мнению других экспертов, ситуация оказалась еще критичнее: в целом по стране за последние 5 лет количество мигрантов, больных туберкулезом, в Москве выросло в 6 раз, ВИЧ-инфекцией – в 15 раз, а сифилисом – в 40 раз². Таким образом, попытка предоставить негосударственным структурам право оказания услуг по медицинскому обследованию физических лиц повлекла серьезные злоупотребления и риски для общества, которые на сегодняшний день официально признаны Минздравом России, подготовившим осенью 2017 г. законопроект, обязывающий мигрантов обследоваться в целях получения трудового патента только в государственных и муниципальных клиниках³.

Таким образом, переход от государственного задания к преимущественно конкурентному размещению заказа сам по себе не может обеспечить ни повышения качества социальных услуг, ни экономии бюджетных средств (за исключением случаев, когда экономию планируется достичь за счет демпинга или сворачивания социальных обязательств государства). Единственно ощутимым результатом этого перехода может стать замещение государственных поставщиков частными, однако такое развитие событий не отвечает интересам как потребителей (для которых это чревато снижением качества или доступности социальных услуг), так и государства (для которого это чревато утратой контроля за расходами на выполнение своих социальных обязательств).

Вместе с тем в отдельных сферах или при определенных условиях конкурентное размещение заказа может быть не только оправдано, но и необходимо. В первую очередь это касается сферы культуры, где финансирование учреждений должно постепенно заменяться финансированием отдельных реализуемых ими проектов. Опыт Минкультуры по распределению грантов в 2015–2017 гг. показывает, что бюджетные учреждения и негосударственные структуры могут вполне успешно конкурировать за

¹ «Доктор, мне кажется, я заболел сифилисом»: венерические будни москвичей (интервью главного дерматовенеролога г. Москвы) // Московский комсомолец. 03.09.2017.

² По материалам выступления заместителя мэра Москвы по вопросам социального развития Леонида Печатникова в ходе выступления в Совете Федерации. URL: <https://vademec.ru/news/2017/06/21/vyuyavlyaemost-vich-u-migrantov-v-moskve-uvlichilas-v-15-raz/>

³ URL: <http://regulation.gov.ru/projects#departments=11&kinds=6&search=%D0%9E&npa=75117>

право получения субсидий на реализацию отдельных проектов по проведению мероприятий. Анализ зарубежного опыта также показывает, что сложившаяся в России ситуация, когда за счет бюджетных средств финансируется большинство театров и иных учреждений культуры (за исключением музеев), нетипична: во многих экономически развитых странах на постоянной основе финансируется лишь несколько крупнейших и наиболее значимых учреждений культуры, тогда как прочие получают бюджетные ассигнования на грантовой основе¹.

Заказ на оказание социальных услуг может оказаться полезным и в тех случаях, когда у публичного образования возникает необходимость финансирования «рутинных» (не являющихся инновационными) услуг, предоставляемых СОНКО и не предоставляемых бюджетными учреждениями. Причиной социального заказа может являться как отсутствие у бюджетных учреждений возможности оказать услуги в достаточном количестве, так и нетипичный характер самой услуги (например, иппотерапия и пр.). На систему социального заказа целесообразно перевести и услуги, предоставляемые СОНКО – агентами ведомственной политики и финансируемые в качестве конкурсных проектов. Подобная ситуация достаточно распространена: орган государственной власти нередко делегирует крупнейшим отраслевым СОНКО ряд функций практически на постоянной основе (примеры см. ниже).

1.4. Субсидирование СОНКО на конкурсной основе

Вторым основанием для предоставления бюджетных субсидий некоммерческим организациям является победа в конкурсах, проводимых различными ведомствами, как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. С применением данного механизма поддержка предоставляется по факту реализации некоммерческой организацией проекта по одному из направлений, которые публично-правовое образование оценивает в качестве значимых и относит к числу приоритетных. Именно этот вариант субсидирования в наибольшей степени отвечает принципам

¹ *Глядова М.Н.* Финансирование социального обслуживания: зарубежный опыт // *Финансы и инвестиции*. 2015. № 6. С. 61–66. URL: http://journal.safbd.ru/sites/default/files/articles/journal_sfs_safbd_2015-6.61-66.pdf; *Brodsky J., Habib J., Siegel B.* Lessons for Long-Term Care Policy: The Cross-Cluster Initiative on Long-Term Care. World Health Organization. 2002. URL: http://www.who.int/chp/knowledge/publications/ltc_policy_lessons.pdf; *Музычук В.Ю.* Государственная поддержка культуры: ресурсы, механизмы, институты. М. – СПб.: Нестор-История, 2013. URL: https://inecon.org/docs/Muzychuk_book_2013.pdf; *Klamer A., Petrova L., Mignosa A.* Financing the Arts and Culture in the EU. Brussels, European Parliament, 2006 URL: http://www.culturalpolicies.net/web/files/134/en/Financing_the_Arts_and_Culture_in_the_EU.pdf

«поддержки» СОНКО, поскольку не предполагает оплаты предоставляемых ими услуг по нормативам.

Активное субсидирование социально ориентированных некоммерческих организаций осуществляется с 2010 г., когда вступил в силу Федеральный закон от 05.04.2010 № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». С тех пор из федерального, региональных и местных бюджетов ежегодно выделяются ассигнования на развитие негосударственного некоммерческого сектора.

Субсидии, предоставляемые по результатам отбора, выделяются из бюджетов всех уровней бюджетной системы. На федеральном уровне выделяются ассигнования как в пользу регионов, участвующих в поддержке СОНКО, так и в пользу отдельных СОНКО, в том числе получавших в различные периоды времени президентские гранты (см. далее).

Правовая база субсидий, распределяемых на конкурсной основе

Правовая база субсидирования СОНКО основывается в первую очередь на положениях ст. 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», а также ряда программных документов, включая государственную программу Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», утвержденную Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 296, а также подзаконных актов, принимаемых в развитие положений Бюджетного кодекса и программных документов уполномоченным органом, в роли которого выступает Минэкономразвития России, координирующее политику в области поддержки СОНКО¹.

На этапе становления системы конкурсного субсидирования СОНКО правовая база субсидий была представлена: «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р; Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»; Постановлением Правительства РФ от 27.12.2010 № 1135 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку отдельных общественных и иных

¹ Материалы с официального сайта Минэкономразвития России. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/SocOrientNoncomOrg/>

некоммерческих организаций»; «Комплексом мер, направленных на увеличение поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, на период до 2018 г.», утвержденным Правительством Российской Федерации 10.04.2013, и другими актами¹.

В течение последних нескольких лет правовую базу поддержки СОНКО дополнили Федеральный закон от 03.07.2016 № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг» и иные акты².

¹ Вопросы субсидирования СОНКО также затрагивались: Распоряжением Президента Российской Федерации от 29.03.2013 № 115-рп «Об обеспечении в 2013 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, реализующих социально значимые проекты и участвующих в развитии институтов гражданского общества»; подпрограммой «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» Государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 № 2553-р; Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.08.2011 № 713 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям»; «Порядком конкурсного отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций», утвержденным Приказом Минэкономразвития России от 08.09.2011 № 465 (Приказ Минэкономразвития «О реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 23.08.2011 № 713 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям»).

² Указ Президента РФ от 29.11.2016 «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг», содержащий 20 приоритетных направлений, в отношении которых деятельность СОНКО должна субсидироваться в первую очередь; Распоряжение Правительства РФ от 02.06.2016 № 1083-р «Об утверждении «Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года», включающее раздел «Поддержка малого и среднего предпринимательства в социальной сфере»; Постановление Правительства РФ от 07.05.2017 № 541 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями», Постановление Правительства РФ от 03.02.2017 № 134 «Об утверждении «Правил предоставления субсидий из федерального бюджета на поддержку некоммерческих организаций в сфере духовно-просветительской деятельности...»; Постановление Правительства РФ от 15.08.2015 № 846 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в области комплексной реабилитации и ресоциализации лиц, осуществляющих незаконное потребление наркотических средств или психотропных веществ»; «Комплекс мер по обеспечению поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 годы», утвержденный решением заместителя председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец от 23.05.2016 № 3468п-П44; Приказ Минэкономразвития России от 16.10.2015 № 756 «О распределении в 2015 году субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций

Помимо перечисленных нормативных актов, общие направления политики, проводимой Минэкономразвития в отношении субсидирования СОНКО, отражены в документах, имеющих рекомендательный характер. В их числе следует отметить: Методические материалы по разработке комплексного плана субъекта Российской Федерации по обеспечению поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению; Методические материалы по организации пилотных проектов по обеспечению доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере (утверждены Минэкономразвития 29.11.2016), а также иные документы, выполняющие методические функции, и др.

В числе наиболее значимых изменений последних лет можно указать следующие.

1. В результате принятия Закона № 287-ФЗ Федеральный закон «О некоммерческих организациях» (далее – Закон «Об НКО») был дополнен ст. 31.4, определяющей порядок признания СОНКО исполнителем общественно полезных услуг. Также в его развитие были приняты Постановление Правительства РФ от 27.10.2016 № 1096 «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания», а также Постановление Правительства РФ от 26.01.2017 № 89 «О реестре некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг». На основании этой статьи правительство утверждает перечень «общественно полезных услуг» и СОНКО, желающая их оказывать, включается в реестр некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг сроком не менее чем на два года с правом последующего продления. Именно срок поддержки, превышающий один год, стал основным преимуществом, созданным правовыми новеллами 2016 г. Формально организациям, включенным в реестр поставщиков ОПУ, должны предоставляться также иные преимущества: приоритетное получение имущественной поддержки, возможность получения бюджетных субсидий из бюджетов всех уровней бюджетной системы; право на

между социально ориентированными некоммерческими организациями, прошедшими конкурсный отбор»; Приказ Минэкономразвития России от 22.01.2015 № 27 «Об утверждении значений уровня софинансирования мероприятий, осуществляемых в рамках оказания государственной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, по субъектам Российской Федерации на 2015 год»; План мероприятий («дорожная карта») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере», утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.06.2016 № 1144-р; Распоряжение Правительства РФ от 04.09.2014 № 1726-р «Об утверждении «Концепции развития дополнительного образования детей», содержащее общие указания на целесообразность привлечения СОНКО к оказанию дополнительных образовательных услуг.

использование бесплатного эфирного времени на государственных и муниципальных теле- и радиоканалах, бесплатной печатной площади в периодических изданиях, а также в сети Интернет, приоритетный доступ к образовательным программам, проводимым для СОНКО, включая повышение квалификации сотрудников и обучение волонтеров. Все перечисленные возможности были в той или иной степени доступны СОНКО и ранее, однако теперь предполагается, что включенные и не включенные в реестр организации окажутся в различном правовом положении. При этом следует отметить, что сам по себе факт включения СОНКО в реестр исполнителей общественно полезных услуг не создает автоматического права для получения компенсационных субсидий при оказании «общественно полезных» услуг населению. В этом вопросе «общественно полезные» услуги отличаются от бюджетных услуг, предоставляемых СОНКО, включенными в реестр поставщиков социальных услуг. Процесс включения в реестр поставщиков общественно полезных услуг (далее – ОПУ) носит многоступенчатый характер: прежде всего качество предоставляемых услуг оценивается уполномоченным отраслевым органом, который выдает заключение, а затем поставщик вносится Минюстом в реестр (с учетом таких стандартных требований, как отсутствие налоговой задолженности и банкротства СОНКО). После включения СОНКО в реестр субсидирование «общественно полезных услуг» допускается, но не гарантируется. Субсидия может быть предоставлена по результатам отбора, на основании соглашения, заключаемого с СОНКО в соответствии с положениями Постановления Правительства РФ от 07.05.2017 № 541. Актами, регламентирующими порядок отбора, в частности, должны определяться наименования общественно полезных услуг, категории их потребителей, объем общественно полезных услуг, в отношении которых проводится отбор, показатели качества, стоимость единицы общественно полезной услуги. В процессе отбора допускается учет квалификации поставщиков услуг. Заключаемое по итогам отбора соглашение должно содержать описание общественно полезной услуги, условия (формы) ее оказания, показатели, характеризующие ее объем и качество, допустимые отклонения от данных показателей, а также общий объем субсидии. Таким образом, субсидируются не все общественно полезные услуги, а лишь некоторое их количество, вписавшееся в объем выделенной СОНКО субсидии. Оценивая новую процедуру субсидирования общественно полезных услуг, следует отметить, что:

а) значительная часть общественно полезных услуг, включенных в перечень, совпадает с отдельными видами бюджетных услуг, например: предоставление социального обслуживания на дому, предоставление со-

циального обслуживания в стационаре, предоставление социального обслуживания в полустационарной форме. Это создает риск двойного финансирования: СОНКО, предоставляющая подобные услуги, вправе также претендовать на внесение в реестр поставщиков социальных услуг и получение компенсационных субсидий и при этом может добиваться включения в реестр поставщиков общественно значимых услуг и претендовать на конкурсные субсидии за те же самые услуги;

б) субсидирование общественно полезных услуг сопряжено с серьезными административными барьерами и, помимо двухлетнего срока предоставления субсидий, не создает для СОНКО дополнительных преимуществ. Проще получить субсидию в рамках одного из «отраслевых» конкурсов, проводимых для СОНКО отдельными федеральными, региональными и местными органами на протяжении всех последних лет, нежели добиться включения в реестр поставщиков общественно полезных услуг, пройти процедуру подтверждения качества услуг уполномоченным ведомством, а затем участвовать в аналогичном конкурсе между поставщиками ОПУ;

в) предпосылки для формирования «кастового» подхода к субсидированию СОНКО усиливаются: с одной стороны, для «входа» в систему требуются проверка качества услуг уполномоченным ведомством (требования к ее проведению не установлены) и «опыт работы», а с другой – СОНКО, попавшая в число поставщиков, может быть исключена по жалобам потребителей лишь в том случае, если они подтверждены судами или результатами проверки, проводимой уполномоченным ведомством, т.е. – с учетом пониженного уровня социализации определенной части потребителей услуг (в первую очередь в области социального обслуживания) – практически никогда;

г) система субсидирования общественно значимых услуг нарушает принципы свободной конкуренции (позволяет отсекают от субсидий поставщиков из бюджетного сектора, индивидуальных предпринимателей и коммерческие организации) и создает лазейку для обхода законодательства о закупках для государственных нужд;

д) система субсидирования общественно значимых услуг не создает четких разграничений для отбора и финансирования «проектной» и «рутинной» деятельности СОНКО.

2. Постановление Правительства РФ от 07.05.2017 № 541 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями» обобщает сложившиеся к настоящему времени требования, предъявляемые к порядку предоставления субсидий. В постановлении

содержатся требования к порядку предоставления как конкурсных субсидий, так и субсидий, имеющих «компенсационный» характер, причем эти два основания для субсидирования СОНКО недостаточно четко разделены. Нормативные акты, принимаемые на всех уровнях бюджетной системы в отношении обоих типов субсидий, должны содержать общие положения о предоставлении субсидий, условия и порядок их предоставления, требования к отчетности, а также правила осуществления контроля за соблюдением условий, целей и порядка предоставления субсидий и ответственности за их нарушение. При этом каких-либо новых ограничений для органа, осуществляющего распределение субсидий, Постановление № 541 не создает. Перечень требований к получателю субсидии, а также перечень оснований для отказа получателю в предоставлении субсидии оставлены открытыми; сохранена и возможность для установления индивидуальных значений показателей результативности субсидии на уровне соглашения с получателем (согласно подп. 3 п. 4 при определении условий и порядка предоставления субсидий необходимо «установление показателей результативности (целевых показателей) предоставления субсидий и (или) право главного распорядителя как получателя бюджетных средств устанавливать их значения в соглашении (при необходимости)»). Кроме того, во исполнение ст. 31.4 Федерального закона «Об НКО» постановлением утверждено содержание типовой формы «соглашения в случае предоставления субсидии в целях финансового обеспечения (возмещения затрат) оказания общественно полезных услуг». С учетом требований, предъявляемых Законом «Об НКО» к порядку финансирования общественно полезных услуг, соглашение на предоставление подобных услуг заключается сроком не менее чем на два года.

Прочие подзаконные акты по-прежнему регламентируют вопросы взаимодействия публично-правовых образований и СОНКО фрагментарно, без формирования какого-либо единого подхода. Так, Распоряжение Правительства РФ от 02.06.2016 № 1083-р «Об утверждении «Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 г.» включает раздел «Поддержка малого и среднего предпринимательства в социальной сфере». Однако конкретного плана мер «Стратегия» не содержит, за исключением упоминания уже реализуемых на протяжении последних 10 лет мер по снятию ограничений [не указывается, каких именно] для вхождения новых организаций на рынок социальных услуг, а также поддержки малых и средних предприятий в области социального предпринимательства, включая создание и развитие специализированных организаций инфраструктуры для их поддержки в субъектах Российской Федерации [соответствующие

центры уже созданы несколько лет назад при содействии Минэкономразвития], предоставление субсидий на реализацию проектов в области социального предпринимательства [субсидии массово предоставляются с 2010 г.], меры по популяризации такой деятельности [отдельные меры по популяризации деятельности также реализуются]. Отчасти отсутствие конкретики в «Стратегии развития МСП» в социальной сфере компенсируется «дорожной картой», подготовленной Минэкономразвития в 2016 г. При этом следует отметить, что акты Минэкономразвития концентрируют внимание на поддержке СОНКО, тогда как «Стратегия поддержки МСП» не ставит государственную поддержку социального предпринимательства в зависимость от организационно-правовой формы. Последнее представляется верным, особенно в том случае, когда речь идет о поддержке таких коммерчески емких направлений, как здравоохранение, образование, туризм, физкультура и спорт. Совершенно неясно, почему организационно-правовая форма должна оказывать влияние на возможность участия частных компаний в предоставлении государственных услуг, связанных, скажем, с пропагандой здорового образа жизни и пр.

Вопросы, представляющие наибольший интерес в части конкурсного субсидирования СОНКО

В части конкурсного субсидирования СОНКО интерес представляют в первую очередь следующие вопросы:

– насколько по формам субсидирования разграничены «рутинные» и проектные услуги СОНКО, субсидируемые через систему конкурсов (по идее, «рутинные» услуги должны финансироваться через систему социального заказа, государственных заданий или с применением иных аналогичных форм, и/или компенсационных субсидий, тогда как проектное финансирование оправданно лишь для отдельных мероприятий, реализуемых в течение конечного периода времени);

– как соотносится практика проведения кросс-отраслевых и отраслевых конкурсов, т.е. насколько субъективным в конечном счете оказывается выбор проектов, получающих поддержку;

– является ли проектное финансирование СОНКО стабильным источником бюджетных ассигнований для дополнительных социальных услуг или же представляет собой разовое вспомоществование, не обеспечивающее системного подхода к решению социальных проблем;

– насколько регионы в своей практике конкурсной поддержки СОНКО ориентируются на федеральные приоритеты, определяемые актами президента РФ, правительства РФ, а также Минэкономразвития и иных федеральных ведомств.

Ниже представлена практика органов государственной власти федерального уровня в области субсидирования СОНКО, а также приведено несколько примеров подхода, применяемого к вопросам субсидирования СОНКО на уровне субъектов Российской Федерации.

Конкурсная поддержка СОНКО на федеральном уровне

Конкурсная поддержка СОНКО на федеральном уровне включает конкурсное субсидирование регионов, участвующих в мероприятиях по поддержке СОНКО, а также конкурсное распределение грантов, напрямую направляемых из федерального бюджета в пользу СОНКО. На протяжении последних лет конкурсное субсидирование СОНКО осуществляли, в частности, Минэкономразвития России, Минтруд России, Минобрнауки России, Минздрав России, Минкультуры России, ФСКН России, Министерство спорта России, а также Росмолодежь. В числе инструментов прямой федеральной поддержки можно упомянуть и так называемые президентские гранты.

Субсидирование СОНКО через президентские гранты

Президентские гранты – крупнейший канал бюджетной поддержки СОНКО. Субсидируются крупные СОНКО, предоставляющие обществу преимущественно «рутинные» услуги. Для проведения отбора сформирован специализированный институт развития (фонд), административные расходы которого лимитированы. Отбор имеет экспертный и кросс-отраслевой характер; «рутинные» и проектные мероприятия при отборе конкурируют между собой; НКО, созданные публично-правовыми образованиями, к конкурсу не допускаются. Практика системного многолетнего финансирования услуг через президентские гранты не сформирована, субсидии имеют преимущественно разовый (случайный) характер.

Президентские гранты ежегодно выделяются с 2007 г. на основании распоряжений Президента Российской Федерации. Система поддержки СОНКО на основе президентских грантов до 2017 г. строилась по следующей схеме: из федерального бюджета гранты напрямую выделялись ряду неправительственных организаций, которые совместно с Общественной палатой организовывали конкурс по их перераспределению между СОНКО, являющимися непосредственными исполнителями проектов.

С 2017 г. субсидия из федерального бюджета направляется Фонду – оператору президентских грантов по развитию гражданского общества¹. Состав наблюдательного совета Фонда был сформирован на базе нескольких крупных неправительственных организаций, которые получали бюджетные субсидии на протяжении последних лет и занимались их распределением. В их число вошли: Общественная организация «Союз женщин России»; Общероссийская общественная организация «Российский союз ректоров»; Общероссийская общественная организация «Лига здоровья нации»; Общероссийская общественная организация «Союз пенсионеров России»; Общероссийский общественный фонд «Национальный благотворительный фонд»; Общероссийское общественное движение «Гражданское достоинство»; Благотворительный фонд поддержки семьи, материнства и детства «Покров». В состав наблюдательного совета Фонда не вошли ряд получателей прежних лет, однако круг лиц, принимающих решение о распределении грантов между СОНКО, изменился несущественно.

Фонд получает субсидию, которая включает как операционные расходы самого Фонда, связанные с проведением конкурсов, которые не должны превышать 4,6% от субсидии, выделенной Фонду, так и сами субсидии, распределяемые между СОНКО по итогам конкурса. Субсидия распределяется на основании решения Объединенного экспертного совета, принимаемого по итогам независимой экспертизы заявок.

На основании Указа Президента РФ от 29.11.2016 «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг» определено 20 приоритетных направлений, в отношении которых деятельность СОНКО должна субсидироваться в первую очередь. Однако поддержка СОНКО через систему президентских грантов осуществляется в соответствии с Распоряжением Президента РФ только по 12 направлениям, в их числе: социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан; охрана здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни; поддержка семьи и пр.² Методика оценки заявок в актах, регулирующих порядок отбора СОНКО, получающих гранты, включая конкурсную документацию, не приводится. Есть только общие требования к участникам конкурса (отсутствие налоговой задолженности, процедуры банкротства, соответствие заявки приоритетным направлениям и пр.; из значимых условий можно отметить лишь одно: к участию в конкурсах не допускаются организации, созданные публично-правовыми образованиями, что достаточно широко распространено на

¹ Официальный сайт Фонда – оператора президентских грантов: URL: <http://xn--80afcd-balic6afooklqi5o.xn--p1ai/Home/About>

² URL: <https://xn--80afcd-balic6afooklqi5o.xn--p1ai/public/contest/index>

региональном уровне), а также критерии, подлежащие экспертной оценке – по каждому из них эксперт присваивает проекту от 0 до 10 баллов. Следует отметить, что право разработки Методических рекомендаций по оценке заявок предоставлено самому Объединенному экспертному совету, который их самостоятельно разрабатывает и утверждает (п. 20 Положения о конкурсе на предоставление грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества¹). Однако рекомендации на сайте Фонда не опубликованы.

Для оценки проектов применяются экспертные критерии: актуальность и социальная значимость проекта; его логическая связность и реализуемость; соответствие мероприятий проекта его целям, задачам и ожидаемым результатам; инновационность, уникальность проекта; соотношение планируемых расходов на реализацию проекта и его ожидаемых результатов, адекватность, измеримость и достижимость таких результатов; реалистичность бюджета проекта и обоснованность планируемых расходов на реализацию проекта; масштаб реализации проекта; собственный вклад организации и дополнительные ресурсы, привлекаемые на реализацию проекта, перспективы его дальнейшего развития (не менее 25% собственных средств); опыт в организации успешной реализации программ, проектов по соответствующему направлению деятельности; соответствие опыта и компетенций команды проекта планируемой деятельности; информационная открытость организации.

Таким образом, отбор проектов осуществляется на основе кросс-отраслевых принципов: между собой конкурируют проекты, представленные по всем направлениям, признанным приоритетными; отбор основывается на экспертных оценках без применения формализованной методики; показатели ожидаемой результативности проектов между собой не сравниваются.

При этом следует отметить, что методическое обеспечение конкурсов и вовлеченность в них СОНКО за последние несколько лет имели положительную динамику. Так, регламентация методики отбора проектов до 2017 г. отсутствовала: ассигнования из федерального бюджета получали несколько СОНКО, которые самостоятельно разрабатывали порядок распределения субсидий между проектами. Правда, положительная динамика отмечалась в количестве неправительственных организаций, участвующих в процессе управления грантами, и общем количестве СОНКО,

¹ URL: <http://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/Content/files/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%BE%20%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BA%D1%83%D1%80%D1%81%D0%B5.pdf>

участвующих в конкурсах, притом что основные из них, чьи представители впоследствии вошли в наблюдательный совет Фонда, не менялись. Так, в 2014 г. субсидии распределялись через четыре общественные неправительственные организации, а в 2016 г. – через девять, т.е. направления бюджетной поддержки диверсифицировались. С каждым годом количество заявок, подаваемых на конкурс, проводимый неправительственными организациями, также увеличивалось (притом что общее число победителей конкурса остается на сопоставимом уровне)¹.

Начиная с 2014 г. существенно выросли и ассигнования, выделяемые на президентскую поддержку СОНКО. Так, в 2014 г. были выделены субсидии в размере 1 000 000 тыс. руб., в 2015 г. – 4 228 200 тыс. руб., в 2016 г. – 4 589 914,8 тыс. руб. и в 1-й половине 2017 г. – 4 316 814,9 тыс. руб.

Применительно к президентским грантам, распределяемым через Фонд, интерес представляет также вопрос о том, насколько они являются проектно-ориентированными. Выборочный анализ сведений о заявках победителей, представленных на сайте Фонда, за последние несколько лет показывает, что в числе грантов, которые можно признать проектными, доминирует финансирование культурных, спортивных и иных мероприятий (конкурсов, выставок, фестивалей), а также социологических опросов, публикации памятных и иных изданий. Большинство из них так или иначе связано с популяризацией российской истории и культуры, службы в армии, мероприятий ГТО и иной патриотической тематики. При этом основная часть финансируемых мероприятий имеет «рутинный» характер, представляя собой дополнительные социальные услуги, не имеющие выраженной привязки к временному периоду. К примеру, в 2016 г. финансировались:

- деятельность ряда поисковых организаций, осуществляющих организацию и проведение работ по поиску и увековечению памяти погибших и пропавших без вести при защите Отечества в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг.;

- консультирование и юридическая помощь СОНКО и гражданам, участвующим в волонтерском движении (проект «Век добра» и др.). По данному направлению деятельность СОНКО в определенной мере пересекается с деятельностью региональных ресурсных центров, также выполняющих функции по консультационной, организационной и иной поддержке социальных инноваций;

- услуги иппотерапии (проект «За здоровьем – к лошадке»);

¹ URL: https://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/content/files/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F_17_2.pdf

– услуги по обучению компьютерной грамотности людей с ограниченными возможностями (проект «Помощь людям с ограниченными физическими возможностями посредством дистанционных технологий»);

– услуги по социальному сопровождению осужденных и их адаптации на свободе;

– услуги дополнительного бизнес-образования для школьников, направленного на повышение уровня их адаптации к бизнес-среде (негосударственное образовательное учреждение дополнительного профессионального образования «Бизнес-школа ЧЕ-ЛИНК»);

– услуги по профилактике экстремизма и ксенофобии через правовое и религиозно-просветительское просвещение, выражающиеся в осуществлении просветительских мероприятий на базе СОНКО;

– услуги по допризывной подготовке старшеклассников, содействию профессиональной ориентации учащихся старших классов и т.д.

Единственной объективной причиной, по которой подобные услуги, не относящиеся к числу разовых проектных мероприятий, продолжают финансироваться через систему грантов, следует считать нехватку средств на их финансовое обеспечение через систему бюджетных услуг или заказов для государственных нужд. Благодаря использованию системы грантов СОНКО, осуществляющим соответствующие виды деятельности, может предоставляться поддержка по мере бюджетных возможностей без создания постоянных обязательств публично-правового образования по поддержке соответствующего направления.

Особенностью конкурса следует считать и тот факт, что среди грантов, которые можно признать проектными, крайне мало ориентированных на капитальные вложения (строительство, ремонт, закупка оборудования), что означает ориентацию на краткосрочный эффект от проектного субсидирования: после того как то или иное мероприятие завершено (услуга оказана), СОНКО не получает возможности пролонгированного использования бюджетной поддержки в будущем для оказания аналогичных услуг.

Так, в числе победителей конкурсов, проведенных в 2016 г., имеется лишь несколько проектов, предполагающих инвестиции в основные средства и долгосрочное использование вложенных средств для осуществления благотворительной деятельности. Например, в рамках первого конкурса 2016 г. финансирование получили несколько инвестиционных проектов по направлению здравоохранения, в том числе проект «Спасение через преобразование» (предусматривает обеспечение функционирования нескольких социальных реабилитационных центров для граждан, страдающих алкогольной, наркотической и другими видами за-

висимости), а также проект по созданию Центра реабилитации «Спасение» для людей, страдающих химической зависимостью, и проект по организации консультационно-ресурсного центра по уходу за людьми с ограниченными физическими возможностями.

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы:

- президентские гранты распределяются на кросс-отраслевой основе;
- методика отбора полностью основана на экспертных оценках;
- в рамках одного конкурса конкурируют как «рутинные» услуги, так и разовые проекты, реализуемые СОНКО;
- проекты, связанные с инвестированием в развитие материальной базы, позволяющей СОНКО оказывать услуги в течение времени, превышающего период финансирования, практически не субсидируются;
- географическое распределение грантов крайне неравномерно. Так, по итогам первого конкурса, проведенного в 2016 г., в Москве было профинансировано 227 проектов, в некоторых регионах – 2–3 проекта (Хабаровский край, Амурская область и др.), а в некоторых – ни одного, хотя несколько заявок было подано и от этих регионов (Республика Тыва, Республика Алтай, Ямало-Ненецкий АО и др.). По остальным конкурсам ситуация аналогичная, что позволяет говорить о том, что конкурсное субсидирование СОНКО, в отличие от государственных заданий и заказов для государственных нужд, усиливает неравенство получателей социальных услуг: финансирование перераспределяется в первую очередь в пользу федеральных и региональных центров, которые и без того имеют развитую систему социального обслуживания, образования и здравоохранения.

Субсидирование СОНКО Министерством экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития)

Минэкономразвития субсидирует субъекты РФ, реализующие программы по поддержке СОНКО, а также непосредственно некоторые СОНКО (ресурсные центры и пр.) в целях развития «третьего сектора» как такового. При отборе проектов, а также при оценке их эффективности в первую очередь используются критерии, отражающие динамику развития некоммерческого сектора (количество СОНКО, число привлеченных ими добровольцев и пр.). Минэкономразвития имеет формализованную методику отбора регионов – получателей субсидий, что отличает его от большинства ведомств, субсидирующих проекты СОНКО исключительно на основе экспертных критериев. При этом министерство не вмешивается в политику субъектов РФ по отбору получателей субсидий на

региональном уровне – соблюдение каких-либо методических рекомендаций по отбору и направлениям деятельности СОНКО не является условием субсидирования из федерального бюджета.

По линии Минэкономразвития субсидируются как сами СОНКО, так и регионы, предоставляющие поддержку социально ориентированным НКО на своей территории. Порядок отбора регионов – получателей субсидий, а также СОНКО – прямых получателей субсидий определяется Приказом Минэкономразвития России от 08.09.2011 № 465 «О реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 23.08.2011 № 713 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям». Данным Приказом определены общие требования к порядку предоставления заявок, а также к их оценке, включая критерии, на основании которых производится отбор.

Наряду с президентскими грантами и субсидиями Минкультуры, Минэкономразвития предоставляет наиболее масштабную поддержку отрасли, которая охватывает широкий круг СОНКО. Так, по данным Минэкономразвития, в 2014 г. поддержка была предоставлена 4630 организациям, а в 2015 г. ее получили 3964 СОНКО¹. При этом в реестрах СОНКО – получателей поддержки Минэкономразвития фигурируют несколько иные цифры. Так, в реестр получателей бюджетной поддержки в 2013 г. были включены 150 организаций², в 2014 г. – 174 организации³, а в 2015 г. – 212, из которых победителями конкурсов, проведенных в 2015 г., стали 38 некоммерческих организаций⁴. Вероятно, в своем докладе Минэкономразвития учло общее число СОНКО, получивших поддержку ведомства с учетом региональной компоненты, а в реестрах СОНКО – получателей бюджетной поддержки – только прямых получателей субсидий из федерального бюджета, распределяемых на конкурсах Минэкономразвития. При этом на конкурсной основе между получателями было распределено в 2014 г. 926 тыс. руб., а в 2015 г. – 859,4 тыс. руб. (по данным за 2016–2017 гг. точная информация на сайтах Минэкономразвития и Росстата не представлена).

Отбор регионов – получателей федеральной поддержки ориентирован на оценку динамики отрасли СОНКО, а не на оценку рынка предоставляемых услуг, т.е. развитие «третьего сектора» воспринимается как самостоятельное благо, что, по нашему мнению, не совсем верно. К примеру, в числе критериев: прирост количества СОНКО в регионе за прошлый

¹ См.: Доклад Минэкономразвития о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций за 2016 г.

² URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/socorientnoncomorg/doc20140115_2

³ URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/SECTIONS/SOCORIENTNONCOMORG/20141132>

⁴ URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/socorientnoncomorg/20160128>

период; прирост объема услуг, оказанных СОНКО на территории региона; прирост средней численности добровольцев, привлекаемых СОНКО, относящимися к данной группе; доля расходов, направляемых на предоставление субсидий СОНКО, в общем объеме расходов регионального бюджета в отчетном году.

Из всех федеральных ведомств Минэкономразвития использует наиболее формализованную систему отбора, основанную на определении рейтинга заявок путем сложения баллов по каждому критерию с учетом веса каждого критерия. Для получения баллов выше нуля по показателю «доля расходов...» достаточна доля от 0,001 до 0,1% от общего объема расходов по данному направлению. При этом из документов Минэкономразвития за 2013–2014 гг. видно, что большую часть региональных расходов на поддержку СОНКО покрывают именно федеральные субсидии. Так, Приказ Минэкономразвития России от 22.01.2015 № 27¹ определяет максимальные значения уровня софинансирования за счет средств федерального бюджета для 85 субъектов Российской Федерации, не превышающие 80–95%. Только несколько субъектов получают софинансирование на уровне, не превышающем половины расходов (например: 27% (Москва, Тюменская область), 29% (ЯНАО), 37% (ХМАО), 39% (Санкт-Петербург)). В реальности доля федеральных субсидий ниже заявленного максимального значения. Данные Росстата демонстрируют, что на практике доли федеральных и региональных субсидий сопоставимы, хотя общий объем средств, выделяемых из федерального бюджета, по-прежнему превышает региональные расходы по данному направлению. Подробно о соотношении субсидий, выделяемых СОНКО из федерального, а также из региональных и местных бюджетов, см. раздел 3.

Целесообразность использования термина «НКО, обслуживающие домашние хозяйства» неочевидна: во-первых, он является избыточным, а во-вторых, более узким по отношению к понятию «социально ориентированные НКО», а также к понятию «НКО, включенные в реестр поставщиков социальных услуг». В частности, возникает вопрос о том, могут ли считаться «обслуживающими домашние хозяйства» НКО, предоставляющие услуги в сфере культуры, образования и здравоохранения, а также реализующие различные мероприятия в области пропаганды здорового образа жизни, патриотизма, донорства и пр.

¹ Приказ Минэкономразвития России от 22.01.2015 № 27 «Об утверждении значений уровня софинансирования мероприятий, осуществляемых в рамках оказания государственной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, по субъектам Российской Федерации на 2015 год» (наиболее поздний из утвержденных по данному вопросу актов).

Эффективность субсидий, выделяемых регионам, оценивается на основании показателей, которые несколько отличаются от используемых при проведении отбора. Форма сведений, применяемых для оценки эффективности использования субсидии, содержит 15 универсальных показателей, в числе которых: общее количество зарегистрированных в регионе НКО (за исключением учреждений бюджетного сектора и политических партий), количество НКО, зарегистрированных в регионе за год, общее количество благотворительных организаций, зарегистрированных за год, количество зарегистрированных в регионе специализированных НКО управления целевым капиталом на конец года; количество СОНКО, которым оказана финансовая поддержка из регионального бюджета, предоставлено имущество в аренду, и т.д.¹ То есть в качестве целевого блага также рассматривается развитие «третьего сектора» как такового, однако критерии структурированы несколько иначе.

Сказанное выше позволяет сделать следующие выводы:

– значительный рост общего числа СОНКО, получающих региональную поддержку и предоставляющих услуги населению, обусловлен тем фактом, что основная часть нагрузки по финансированию их деятельности лежит на федеральном бюджете, тогда как большинство регионов несут несколько меньшую долю в расходах, связанных с субсидированием СОНКО. Одновременно с этим наименьший уровень софинансирования региональной политики в области развития СОНКО за счет субсидии из федерального бюджета характерен для регионов, в которых, судя по данным доклада Минэкономразвития, практика предоставления социальных услуг силами СОНКО наиболее развита (Москва, Санкт-Петербург, ХМАО и др.);

– какие-либо требования к проектам, получающим поддержку регионов, субсидируемых по линии Минэкономразвития, на федеральном уровне не устанавливаются (они определяются на региональном уровне);

– актами Минэкономразвития стимулируется субсидирование на конкурсной основе в первую очередь «рутинных» услуг СОНКО, поскольку большинство услуг, «предоставляемых домашним хозяйствам», не могут быть проектными;

– показатели оценки эффективности субсидий ориентированы на стимулирование роста количества СОНКО и увеличения численности их сотрудников, при этом они совершенно не предполагают учета эффективности их работы, включая степень удовлетворенности населения качеством и количеством их услуг. Ввиду того что поддержку СОНКО нерационально рассматривать в качестве самоцели, а сами СОНКО по ряду

¹ Приказ Минэкономразвития России от 08.09.2011 № 465.

направлений конкурируют с учреждениями бюджетного сектора, к оценке их деятельности целесообразно было бы применять те же показатели, которые используются для оценки работы учреждений бюджетного сектора. И в первую очередь интерес представляет не количество самих СОНКО, а количество оказанных ими услуг на единицу выделяемых им бюджетных ассигнований.

При распределении прямой финансовой поддержки непосредственно между СОНКО (а не между регионами) также учитываются критерии, в первую очередь ориентированные на оценку масштаба деятельности СОНКО (они не менялись на протяжении 2011–2017 гг. и ориентированы на поддержку наиболее крупных организаций, работающих на территории нескольких субъектов РФ): количество субъектов Российской Федерации, на территории которых были реализованы проекты СОНКО; соотношение затрат на осуществление программы и предполагаемого эффекта от ее реализации; наличие опыта успешной деятельности по информационной, консультационной и методической поддержке деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций; наличие квалифицированного кадрового потенциала; объем дополнительного софинансирования программы за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и внебюджетных источников.

При этом показатели результативности каждого проекта фиксируются в соглашении между Министерством экономического развития Российской Федерации и СОНКО о предоставлении субсидии на государственную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций¹.

Анализ данных реестров СОНКО – получателей бюджетной поддержки показывает, что основной объем помощи приходится на услуги, связанные с развитием системы поддержки «третьего сектора» как такового: субсидируются мероприятия, связанные с деятельностью ресурсных центров, созданных в форме НКО, субсидии предоставляются на обучение, консультирование СОНКО и прочие мероприятия, представляющие собой «рутинные» услуги сектору СОНКО, дополнительные по отношению к основным бюджетным услугам, финансируемым за счет компенсационных субсидий.

Необходимо отметить, что данные в разбивке по проектам представлены только применительно к СОНКО, получившим прямую бюджетную поддержку по линии Минэкономразвития в 2015 г. За предыдущие годы

¹ Форма соглашения определена приложением № 5 к Приказу Минэкономразвития России от 08.09.2011 № 465.

упоминались только основные направления деятельности СОНКО – победителей конкурса, что не позволяло сделать выводы о том, на какие именно цели ими получена субсидия.

Таким образом, Минэкономразвития субсидирует в первую очередь СОНКО, предоставляющие услуги, связанные с развитием структуры некоммерческих организаций; проектная и «рутинная» деятельность СОНКО субсидируется по результатам одной системы отбора; новизна предлагаемых участниками конкурса дополнительных услуг к числу критериев отбора и показателей эффективности реализуемых проектов не относится.

Субсидирование СОНКО по линии Министерства культуры Российской Федерации

Минкультуры РФ предоставляет субсидии на реализацию творческих проектов в сфере музыкального, театрального, изобразительного искусства и народного творчества¹. Опыт Минкультуры интересен в первую очередь наличием конкурсов, в которых могут участвовать как СОНКО, так и бюджетные учреждения, т.е. он представляет собой попытку создания реальной конкурентной среды. При этом субсидирование в сфере культуры имеет многоканальный характер: сочетаются как конкурсное финансирование проектов, так и внеконкурсное бюджетное финансирование, а также субсидирование «рутинных» услуг крупнейших СОНКО. Критерии отбора имеют выраженный экспертный характер и не создают прозрачной основы для сопоставления и ранжирования проектов.

В настоящее время на сайте Минкультуры РФ приведен минимальный объем данных, касающихся поддержки СОНКО, который недостаточен для выводов об общем объеме ассигнований, приходящихся на долю субсидий, выделяемых СОНКО в 2016–2017 гг. Тем не менее представлен перечень организаций – получателей субсидий, включающий

¹ Субсидии долгое время предоставлялись на основании Постановления Правительства РФ от 19.02.2013 № 143 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета некоммерческим организациям (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям) в целях реализации творческих проектов в сфере культуры», а также Приказа Минкультуры России от 01.04.2013 № 295 «О порядке отбора некоммерческих организаций в целях предоставления субсидий из федерального бюджета для реализации творческих проектов в сфере культуры». До 2014 г. субсидии СОНКО, выделяемые по линии Минкультуры, отражались отдельной строкой. Однако и в последующие годы министерство продолжило активное финансирование проектов, реализуемых негосударственными организациями по иным статьям. К примеру, по данным Минэкономразвития России (см. указанный доклад), в 2015 г. субсидии получили 199 СОНКО на общую сумму 2077,3 млн руб. В 2016–2018 гг. правовая база субсидий претерпела некоторые изменения.

14 крупных НКО, которые участвуют в реализации отдельных проектов Минкультуры¹.

Каким образом СОНКО субсидируются ведомством в настоящее время, отчасти видно из законов о бюджете на 2016 и 2017 гг. Ряд организаций, получающих субсидии, поименован в бюджете напрямую (т.е. субсидия предоставляется во внеконкурсном порядке). К примеру, отдельной строкой выделялись субсидии Общероссийской общественно-государственной организации «Российское военно-историческое общество», а также Благотворительному фонду по восстановлению Воскресенского Новоиерусалимского ставропигиального мужского монастыря Русской православной церкви на воссоздание исторического облика монастыря (с формулировкой «предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям»).

Прочие СОНКО получают субсидии на конкурсной основе. При этом есть конкурсы, в которых участвуют только СОНКО, в других СОНКО конкурируют с региональными и муниципальными бюджетными учреждениями культуры. Конкуренция между учреждениями бюджетного сектора и СОНКО допускается при распределении субсидий «независимым театральным и музыкальным коллективам для реализации творческих проектов». Порядок проведения этих конкурсов урегулирован Постановлением Правительства РФ от 31.12.2016 № 1579², а также Приказом Минкультуры России от 04.04.2017 № 480³.

Отбор получателей имеет экспертный характер, поскольку предполагается оценка таких параметров проекта, как его «художественная ценность» и «ожидаемый социально-культурный эффект». Во внимание принимается также наличие внебюджетных источников финансирования (всего 4 критерия отбора). Еще одной проблемой является полная непроработанность вопроса о соотношении условий предоставления и объема субсидий СОНКО, а также региональным/муниципальным учреждениям. Не регулируется и вопрос о соотношении объема субсидии, запрошенной

¹ URL: <http://mkrf.ru/open-ministry/sono/organizations-projects>

² Постановление Правительства РФ от 31.12.2016 № 1579 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий некоммерческим организациям на оказание государственной поддержки (грантов) независимым театральным и музыкальным коллективам для реализации творческих проектов».

³ Приказ Минкультуры России от 04.04.2017 № 480 «Об утверждении порядка проведения конкурсного отбора заявок некоммерческих организаций на предоставление государственной поддержки (грантов) театральным и музыкальным коллективам для реализации творческих проектов, формы заявки на предоставление государственной поддержки (грантов) театральным и музыкальным коллективам для реализации творческих проектов, а также формы отчета об осуществлении расходов, источником финансового обеспечения которых является государственная поддержка (грант)».

исполнителями проекта, и реально выделяемой Минкультуры с его качественными показателями (ожидаемым социально-культурным эффектом). Окончательный объем финансирования согласуется между Минкультуры и получателем субсидии в соглашении, содержащем размер, целевое назначение, сроки предоставления и перечисления гранта, условия его предоставления, а также иные условия.

Порядок проведения конкурса для СОНКО (без участия учреждений бюджетного сектора) в сфере музыкального, театрального, изобразительного искусства и народного творчества урегулирован Приказом Минкультуры России от 13.08.2018 № 1445¹. Данный Приказ принят вместо ранее действовавшего Приказа Минкультуры России от 01.04.2013 № 295. При этом степень детализации критериев отбора не изменилась. Они по-прежнему имеют выраженный экспертный характер и остаются субъективными. Кроме того, их мало (всего три), что позволяет осуществлять отбор лишь экспертным образом без четкой дифференциации получателей субсидии по каким-либо объективным признакам. В их числе указаны: соответствие основных направлений деятельности НКО целям, на достижение которых предоставляется субсидия; наличие материально-технических и кадровых ресурсов; творческое своеобразие, художественная ценность и актуальность проектов, представляемых некоммерческой организацией. Вес каждого из критериев, а также порядок рейтингования заявок определены не были.

Помимо проектных расходов, субсидируемых по конкурсу, судя по данным, представленным на сайте ведомства², Минкультуры также субсидирует «рутинные» услуги крупных СОНКО, выполняющих функции, тесно связанные с полномочиями самого ведомства. Формально они также заняты реализацией проектов, однако эти проекты наполнены «рутинными» полномочиями, связанными в том числе с контролем и надзором по предмету деятельности ведомства. Методика их отбора не представлена.

Например, длительное время субсидии получает Общественное движение «Архнадзор», осуществляющее такие «рутинные» функции, как выявление, фотофиксация и изучение памятников московской старины, содействие их постановке на государственную охрану, общественный

¹ Приказ Минкультуры России от 13.08.2018 № 1445 «Об утверждении порядка конкурсного отбора некоммерческих организаций в целях предоставления субсидий из федерального бюджета на реализацию творческих проектов в сфере музыкального, театрального, изобразительного искусства и народного творчества, а также перечня расходов, связанных с предоставлением указанной субсидии».

² URL: <http://mkrf.ru/open-ministry/sono/organizations-projects>

мониторинг состояния и использования памятников истории и архитектуры Москвы. Субсидии также получает Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры (ВООПИиК) на такие виды деятельности, как охрана историко-культурного наследия, сохранение историко-культурного наследия и пр.¹.

Сказанное выше позволяет говорить о том, что:

- распределение субсидий, предоставляемых некоммерческим организациям по линии Минкультуры, остается непрозрачным;
- имеется ряд примеров индивидуального внеконкурсного субсидирования;
- перечень СОНКО – получателей субсидий, а также целей их предоставления, представленный на сайте ведомства, позволяет говорить о том, что субсидируются не только проекты, но и «рутинные» услуги СОНКО. При этом методика отбора СОНКО, предоставляющих за счет субсидий «рутинные» услуги, не утверждена. Судя по перечню организаций, включаемому исключительно крупные общероссийские организации и организации, так или иначе аффилированные с бюджетной сетью в сфере культуры (Российская библиотечная ассоциация и пр.), субсидируются НКО, де-факто представляющие собой часть бюджетной сети (агенты государственной политики в области культуры);
- в числе достижений Минкультуры следует отметить допуск после 2016 г. к конкурсам не только СОНКО, но и организаций бюджетного сектора нижестоящих уровней бюджетной системы.

Субсидирование СОНКО по линии Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС)

Пример МЧС интересен в первую очередь тем, что субсидируемые СОНКО де-факто выполняют часть ведомственных полномочий и тесно аффилированы с ведомством. Подобный подход – в случае с МЧС – представляется оправданным, поскольку является единственно возможным способом организовать обучение и техническое обеспечение добровольцев, не находящихся в штате учреждений МЧС, но готовых к участию в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Субсидирование осуществляется из средств государственной программы Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014

¹ URL: https://www.mkrf.ru/activities/interaction/organizations_and_projects/

№ 300¹. Субсидии выделяются в целях привлечения СОНКО «к решению вопросов обеспечения безопасности жизнедеятельности населения, создания единого пространства для формирования культуры безопасности среди молодежи, формирования у подрастающего поколения сознательного и ответственного отношения к вопросам личной и общественной безопасности», а также «повышения качества работы с добровольцами, детьми и подростками». Подробнее цели предоставления субсидий раскрываются в Постановлении Правительства РФ от 06.12.2014 № 1332. В их числе: участие в подготовке и обучении населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций; оказание помощи беженцам и вынужденным переселенцам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций; участие в проведении аварийно-спасательных работ, а также проведение конференций и семинаров по проблемам безопасности жизнедеятельности.

К участникам конкурса предъявляются минимальные требования, в числе которых: соответствие программы деятельности СОНКО целям предоставления субсидии, соотношение затрат на осуществление мероприятий и предполагаемого эффекта от их реализации, наличие материально-технических и кадровых ресурсов, а также опыта успешной деятельности в осуществлении аналогичных мероприятий. Дополнительной детализации перечисленных критериев МЧС своими актами не вводит, в результате чего конкурс проводится между проектами, имеющими различную направленность (кросс-отраслевой характер отбора), а оценка заявок приобретает экспертный характер. В процессе отбора участвуют две инстанции:

– структурное подразделение центрального аппарата МЧС России, ответственное за организацию и осуществление научно-технической деятельности в системе МЧС России (НТУ), в которое поступают заявки и которое наделено правом предварительной проверки соответствия заявок формальным требованиям;

¹ Правовую основу субсидирования составляют: Постановление Правительства РФ от 06.12.2014 № 1332 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»; Приказ МЧС России от 02.03.2015 № 99 «О реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 06.12.2014 № 1332 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» и принимаемые в соответствии с ним ежегодные приказы о проведении конкурсного отбора социально ориентированных некоммерческих организаций (Приказ МЧС России от 01.06.2016 № 300), а также другие акты.

– конкурсная комиссия, которая оценивает каждую заявку по 100-балльной шкале по перечисленным выше критериям, с учетом присвоенного каждому из них коэффициента значимости. Рейтинг значимости каждой заявки рассчитывается конкурсной комиссией путем суммирования баллов, по каждому критерию умноженных на коэффициент значимости этого критерия. Заявки, набравшие 50 баллов, по решению конкурсной комиссии дальнейшему рассмотрению не подлежат.

При этом актами МЧС не устанавливается зависимость между суммой субсидии, выделяемой каждой из СОНКО-победителей, и количеством набранных баллов; не регулируется и вопрос о том, может ли СОНКО получить сумму, меньшую, чем изначально запрашивала в конкурсной заявке, а также о том, как в этом случае должны быть скорректированы плановые показатели ее деятельности. Актами МЧС не детализируется и вопрос о присутствии в составе конкурсной комиссии независимых экспертов и представителей сектора СОНКО, что также не способствует прозрачности отбора.

Объем выделяемых субсидий, согласно данным законов о федеральном бюджете за последние три года, не претерпел существенных изменений, хотя имели место незначительные сокращения их объема. Так, в 2017 г. СОНКО получали по линии МЧС 90 млн руб. В 2016 г. изначально было запланировано 100 млн, однако позднее субсидии были сокращены на 10 млн руб. В 2015 г. на субсидирование СОНКО по линии МЧС было выделено 658 141,8 тыс. руб.

Данные за 2015–2016 гг. на официальном сайте МЧС не представлены, имеются данные лишь за 2017 г., которые, однако, позволяют судить об основных направлениях расходования субсидий, распределяемых МЧС. В список организаций-победителей было включено всего 6 СОНКО, из них основной объем средств получили две всероссийские организации: Общероссийская общественная организация «Всероссийское добровольное пожарное общество» и Общероссийская общественная организация «Российский союз спасателей». Обе СОНКО получили по 37 182 185 руб., что в общей сложности составляет 82,62% от общего объема субсидий, выделяемых на поддержку СОНКО¹.

Судя по данным выступлений представителей МЧС России, основные средства в последние годы идут на техническое оснащение добровольцев. Так, в 2016 г. за счет субсидии подразделения Корпуса сил добро-

¹ См.: Протокол заседания комиссии по конкурсному отбору социально ориентированных НКО, осуществляющих деятельность в области защиты населения и территорий от ЧС, обеспечения ПБ и безопасности на водных объектах, для предоставления субсидий из федерального бюджета на господдержку социально ориентированных НКО от 10.04.2017 № 3.

вольной пожарной охраны в 33 регионах России были обеспечены комплектами боевой одежды пожарного, высоконапорными пожарными мотопомпами, переносными устройствами пожаротушения¹.

С учетом вышеизложенного можно сделать вывод о том, что субсидируемые СОНКО де-факто выполняют часть основных функций самого ведомства, участвуя в пожаротушении и спасательных работах, а их финансирование является предсказуемым и стабильным, т.е. конкурсное распределение субсидий в значительной степени служит целям юридического оформления передачи ассигнований от ведомства к негосударственным структурам, частично взявшим на себя выполнение его функций. Представляется, что в случае с МЧС подобная практика является оправданной: наличие стабильно функционирующих и регулируемых специальным законодательством² общественных структур, позволяющих восполнить нехватку человеческих ресурсов в случае масштабных чрезвычайных ситуаций, необходимо. При этом конкурсное распределение ассигнований между подобными структурами, тесно аффилированными с профильным ведомством, не является оправданным: целесообразно внести в Бюджетный кодекс изменения, позволяющие подобным структурам работать на основе государственного задания либо же – в случае принятия Федерального закона «О социальном заказе...» – на основе социального заказа.

Далее представлена практика ведомств, имеющих наиболее низкий уровень формализации процедур отбора субсидируемых СОНКО. Им свойственно субсидирование преимущественно «рутинных» услуг СОНКО, в значительной степени дублирующих по предмету финансирования компенсационные субсидии, выделяемые СОНКО за оказание сходных услуг населению, или же субсидии на развитие «третьего сектора» как такового – по линии Минэкономразвития. Критерии оценки результатов субсидируемых проектов в большинстве случаев слабо связаны с критериями их отбора, в том числе по той причине, что СОНКО могут получать субсидии в размере намного ниже указанного в заявке. Часть ведомств (ФМБА, Росстат, Минспорт) субсидируют НКО, прямо именованные в нормативных актах и различных целевых программах. Целесообразность сохранения перечисленных ниже каналов конкурсного субсидирования СОНКО под вопросом, особенно в случае внедрения системы социального заказа.

¹ URL: <http://www.mchs.gov.ru/dop/info/smi/news/item/33133977>

² Федеральный закон от 06.05.2011 № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» и др.

Субсидирование СОНКО Федеральным агентством по делам молодежи (Росмолодежь)

Росмолодежь проводит отбор СОНКО, получающих гранты в рамках программы патриотического воспитания¹, т.е. предоставляемая ведомством поддержка СОНКО в значительной степени дублирует президентские гранты. Отбор осуществляется экспертным образом – на основе критериев, которые позволяют ранжировать проекты весьма произвольно и не полностью соответствуют специфике деятельности ведомства².

Критерии отбора позволяют конкурсной комиссии осуществить лишь весьма приблизительную экспертную оценку проектов. В их числе такие критерии, как: актуальность (предполагающая соответствие проекта приоритетам, определенным «Программой» и «Основами государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 г.», утвержденными Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.11.2014 № 2403-р), инновационный характер/новизна (фактически из перечня проектов-победителей видно, что инновационными большинством из них не являются и предполагается оказание «рутинных» услуг по агитации, пропаганде, проведению молодежных сборов, слетов и иных подобных мероприятий), эффективность (по факту предполагающая декларирование определенных результатов проекта в заявке), адресность (критерий, явно не уместный при оценке проектов, ориентированных на общество в целом, а не на социальное обслуживание конкретных лиц), масштабность, публичность, опыт реализации аналогичных проектов, объем дополнительного финансирования, наличие финансово-экономического обоснования проекта³.

Каждая заявка должна быть оценена как минимум тремя экспертами, по каждому из критериев эксперты присваивают заявке баллы (от 0 до 100 баллов). Сумма баллов, выставленных оцениваемой заявке членами

¹ Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан РФ на 2016–2020 годы», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 30.12.2015 № 1493, а также принятое в соответствии с ней Постановление Правительства РФ от 13.08.2016 № 795 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета некоммерческим организациям, в том числе молодежным и детским общественным объединениям, на проведение мероприятий по содействию патриотическому воспитанию граждан Российской Федерации».

² Приказ Росмолодежи от 17.03.2017 № 80 «О проведении в 2017 году конкурса на предоставление субсидий из федерального бюджета некоммерческим организациям, в том числе молодежным и детским общественным объединениям, на проведение мероприятий по содействию патриотическому воспитанию граждан Российской Федерации». URL: <https://fadm.gov.ru/documents/download/719/>

³ См. также критерии отбора в конкурсной документации за 2018 г.: URL: <http://rosmolgrant.ru/helpful-information/>

конкурсной комиссии, делится на количество ее членов, принявших участие в оценке. Итоговый балл исчисляется как среднее арифметическое, полученное делением суммы баллов на количество членов конкурсной комиссии, принявших участие в оценке¹.

Важно отметить, что, наряду с «независимыми» СОНКО, Росмолодежь, как и МЧС, субсидирует деятельность крупных молодежных организаций, тесно связанных с ведомством и по факту выступающих в роли агентов его политики. Они включены в Федеральный реестр молодежных и детских общественных объединений, пользующихся государственной поддержкой. Правовым основанием для создания и ведения данного реестра является Федеральный закон от 28.06.1995 № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений». Закон имеет преимущественно декларативный характер, однако предусматривает возможность поддержки молодежных НКО (без уточнения, в какой именно форме должна предоставляться поддержка). Формально любая молодежная НКО, соответствующая установленным в законе критериям (ст. 4 закона допускает включение в реестр лишь крупнейших молодежных организаций численностью более 3000 членов), включается в реестр на основании ее заявления, однако в реальности реестр, представленный на сайте ведомства, включал по состоянию на конец 2017 г. всего 17 организаций, в числе которых Общероссийская общественная организация «Всероссийский студенческий союз» и др.² Их общее количество остается относительно стабильным на протяжении длительного периода времени.

Таким образом, попасть в реестр новым СОНКО достаточно сложно, и при распределении государственной поддержки приоритет имеют наиболее крупные молодежные организации, связанные с ведомством. При этом, в отличие от практики МЧС, подобный подход со стороны Росмолодежи имеет значительно меньше практических оснований. Субсидируемая Росмолодежью деятельность сводится преимущественно к организации слетов, патриотическому воспитанию и иным подобным видам деятельности, не требующим, в отличие от пожаротушения и спасательных операций, длительной подготовки и специализированного технического оснащения, т.е. здесь нет необходимости привлекать к оказанию услуг одну и ту же СОНКО из года в год. Единственным практиче-

¹ См. также условия отбора в конкурсной документации за 2018 г.: URL: <http://rosmolgrant.ru/upload/files/kriterii-ocenki.pdf>

² Отчет об итогах деятельности Федерального агентства по делам молодежи в 2016 г. и планах по реализации государственной молодежной политики на 2017 г. URL: http://molod.rgub.ru/files/rm_03-1120-2.pdf

ским обоснованием для предоставления преимуществ включенным в реестр организациям может служить необходимость обеспечения определенного уровня физической безопасности и политкорректности при работе с молодежью (важно не допускать к этой деятельности представительей тоталитарных сект, НКО – «иностранных агентов» и пр.).

Субсидирование СОНКО Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации (Минтруд)

Субсидии Минтруда – также одно из слабо формализованных направлений поддержки «третьего сектора». Несмотря на обилие нормативных и рекомендательных документов, принятых по вопросам субсидирования НКО в социальной сфере¹, порядок отбора СОНКО, получающих субсидии Минтруда на конкурсной основе, не урегулирован. Отсутствие рекомендаций со стороны федерального ведомства, уполномоченного в области социальной политики, представляется странным, даже притом, что социальное обслуживание относится к числу вопросов региональной компетенции.

Из средств госпрограммы «Социальная поддержка граждан» субсидируются как сами СОНКО, так и региональная сеть ресурсных центров (организационная, методическая и информационная поддержка СОНКО), что отчасти дублирует функции Минэкономразвития. При этом сами СОНКО получают субсидии в первую очередь на оказание «рутинных» услуг, т.е. субсидирование не имеет четкой проектной направленности².

¹ В течение последних нескольких лет деятельность СОНКО финансируется по линии Минтруда на основании: Постановления Правительства РФ от 27.12.2010 № 1135 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку отдельных общественных и иных некоммерческих организаций», подпрограммы № 4 «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» Государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 296), а также ряда приказов и писем Минтруда России, в числе которых Приказы Минтруда России от 13.10.2014 № 718, от 26.01.2015 № 37, а также Письма Минтруда от 26.02.2016 № 12-4/10/П-1045, от 14.11.2016 № 12-4/10/П-7194, от 13.04.2017 № 12-4/10/П-2307 и другие документы, включая Методические материалы по формированию и поддержке в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях ресурсных центров поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

² См. в том числе данные доклада Минтруда. URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/13>

Субсидирование СОНКО по линии Министерства внутренних дел Российской Федерации (МВД)

По линии МВД субсидии выделяются СОНКО, осуществляющим комплексную реабилитацию и ресоциализацию лиц, совершающих незаконное потребление наркотических средств или психотропных веществ¹, условно осужденных граждан и иных подобных категорий населения. Как следствие, они в значительной степени дополняют оплату социальных услуг, которые должны предоставляться наркозависимым и прочим гражданам на основе социального сертификата и/или посредством компенсаций.

Порядок предоставления поддержки СОНКО по данному направлению регулируется Постановлением Правительства РФ от 15.08.2015 № 846. Поскольку сами услуги, предоставляемые наркозависимым и прочим гражданам, финансируются посредством компенсационных субсидий, выделяемых СОНКО, включенным в реестр поставщиков социальных услуг, или же на основании социального сертификата, предмет конкурсных субсидий оказывается весьма расплывчатым. Постановлением Правительства РФ от 15.08.2015 № 846 предусмотрено выделение субсидий на такие плохо переводимые в числовой формат направления, как: расширение деятельности НКО, увеличение объемов оказываемых ими услуг (притом, что сами услуги субсидируются посредством компенсации затрат, произведенных на их оказание поставщиком), развитие мотивационной и реабилитационной деятельности и пр.

Отбор организаций является экспертным и производится на основании критериев, не позволяющих осуществить рейтингование проектов. Критерии не имеют отношения к реализуемым проектам и характеризуют исключительно репутацию самой СОНКО и соблюдение ею требований к оформлению деятельности (наличие программы, расчета ее экономической эффективности и пр.).

При этом каждая СОНКО получает тем меньшую субсидию, чем большее их число прошло конкурсный отбор. Размер субсидии определяется как соотношение общего размера ассигнований, выделенных на

¹ Ранее распределение этих субсидий осуществляла ФСКН, однако в 2017 г. она была упразднена на основании Указа Президента РФ от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции». В 2017 г. на эти цели из федерального бюджета было выделено 10 млн руб. Аналогичная сумма выделялась и в 2016 г.

субсидирование СОНКО по данному направлению, к общему числу СОНКО, прошедших конкурсный отбор.

Взаимосвязь показателей эффективности проекта с размером субсидий на нормативном уровне не определяется, т.е. СОНКО могла заявить одни мероприятия и показатели, но, получив субсидию меньшего размера, должна каким-либо образом согласовывать их скорректированную величину в соглашении, заключаемом с уполномоченным ведомством (МВД, а ранее – ФСКН). Таким образом, результаты конкурсного отбора оказываются недостоверными по отношению к тем, которые реально будут достигнуты в ходе реализации проекта.

Вышеизложенное позволяет сделать выводы о том, что:

– конкурсное субсидирование СОНКО нарушает принципы свободной конкуренции на рынке услуг наркозависимым. Организации, получающие субсидии на конкурсной основе, одновременно с этим могут получать и компенсационные субсидии за оказание услуг наркозависимым в качестве поставщиков соответствующих социальных услуг, т.е. их положение на рынке оказывается лучшим, нежели у конкурентов;

– программные мероприятия и показатели их эффективности, применяемые в отчетности, не взаимосвязаны (показатели ориентированы на услуги конкретным лицам, оплачиваемые посредством компенсационных субсидий из бюджета, а субсидируемые на конкурсной основе мероприятия имеют преимущественно агитационный и профилактический характер);

– отбор строится по кросс-отраслевому принципу: в процессе отбора конкурируют проекты по различным направлениям (агитационные, направленные на развитие НКО и пр.), а отбор осуществляется на основании оценки реализующей проект некоммерческой организации, а не самого проекта;

– нормы, которые указывали бы на допуск к отбору бюджетных учреждений, отсутствуют, хотя медицинские и образовательные учреждения вполне могли бы принимать в нем участие наряду с СОНКО.

Субсидирование СОНКО Федеральной службой государственной статистики (Росстат)

Росстат получает бюджетные ассигнования в рамках подпрограммы «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» Государственной про-

граммы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» на реализацию мероприятия «Организация статистических обследований и переписей». К примеру, в 2017 г. на эти цели Росстату выделено 3819,3 тыс. руб. Сведений о субсидировании самих СОНКО Росстатом нет, однако на сайте ведомства упоминается одна общероссийская общественная организация, связанная с ведомством¹: Общероссийская общественная организация «Российская ассоциация статистиков» (РАС), получающая методическую, информационную и отчасти организационную поддержку Росстата.

Субсидирование СОНКО Федеральным медико-биологическим агентством (ФМБА)

ФМБА получает ассигнования на субсидирование одной НКО в рамках подпрограммы «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» Государственной программы «Социальная поддержка граждан» на реализацию программного мероприятия «Обеспечение деятельности Комитета ветеранов подразделений особого риска Российской Федерации». Из формулировки самого программного мероприятия следует, что получателем субсидий является только одна СОНКО, в связи с чем конкурсное распределение субсидий не проводится, и подзаконные акты, которые определяли бы порядок субсидирования СОНКО по данному направлению, в информационно-справочных системах и на сайте ведомства отсутствуют.

Субсидирование СОНКО по линии Министерства спорта Российской Федерации (Минспорт)

Минспорт субсидирует несколько НКО, прямо поименованных в законе о федеральном бюджете (это – крупные фонды, осуществляющие премирование чемпионов и иные подобные функции)², а также проводит

¹ URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/rosstat/other/ras1308.htm

² Так, согласно Федеральному закону от 19.12.2016 № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», в 2017–2019 гг. планируется просубсидировать ряд аффилированных с ведомством организаций, выполняющих функции агентов государственной политики в области спорта:

Фонд «Талант и успех» (г. Сочи, Краснодарский край) в размере 324 412,8 тыс. руб. в 2017 г., 314 059,2 тыс. и 307 156,8 тыс. руб. соответственно в 2018–2019 гг.; Общероссийскую общественную организацию «Паралимпийский комитет России», Общероссийский

отбор СОНКО для финансирования услуг по организации отдельных мероприятий ведомства (конференции, подготовка мероприятий по внедрению ГТО и пр.¹), т.е. замещает субсидированием СОНКО закупки для государственных нужд. При этом критерии отбора СОНКО-исполнителя можно признать полностью отсутствующими. Так, при отборе НКО, организующей мероприятия по внедрению ГТО², использовались всего два критерия:

а) соответствие основных направлений деятельности организации целям, на достижение которых предоставляется субсидия;

б) наличие материально-технических и кадровых ресурсов.

Одновременно с этим сведения о конкурсном распределении субсидий на реализацию «собственных» проектов СОНКО или субсидий на оказание населению дополнительных – по сравнению с бюджетными – услуг между независимыми СОНКО в открытом доступе (в информационно-справочных системах и на сайте ведомства³) отсутствуют. Из этого можно сделать вывод о том, что активного взаимодействия с независимыми СОНКО ведомство не ведет. Это достаточно странно с учетом того, что доля СОНКО, осуществляющих деятельность в области физической культуры и спорта, высока: по данным Минэкономразвития, СОНКО, работающие в этой сфере, составляют порядка 17% их общего числа. В программах документов Минспорта также предусмотрено увеличение

союз физкультурно-спортивных общественных объединений инвалидов «Сурдлимпийский комитет России» в размере 16 856 507,6 тыс. руб. в 2017 г., 119 461,4 тыс. и 116 835,9 тыс. руб. соответственно в 2018–2019 гг.; АНО «Исполнительная дирекция XXIX Всемирной зимней универсиады 2019 года в г. Красноярске» в размере 340 031,0 тыс. руб. в 2017 г., 2 300 731,0 тыс. руб. и 3 483 407,0 тыс. руб. соответственно в 2018–2019 гг.

¹ Приказ Минспорта России от 03.02.2017 № 63 «Об утверждении порядка проведения конкурса по отбору некоммерческой организации для предоставления субсидии из федерального бюджета на финансовое обеспечение мероприятий, направленных на подготовку и проведение VI Международной конференции министров и высших должностных лиц, ответственных за физическое воспитание и спорт, в г. Казани»; Приказ Минспорта России от 07.06.2016 № 651 «Об утверждении порядка проведения конкурса по отбору некоммерческой организации для предоставления субсидии из федерального бюджета на финансовое обеспечение мероприятий, направленных на подготовку и проведение Международного спортивного форума «Россия – спортивная держава» и пр.

² Приказ Минспорта России от 15.04.2015 № 408 «Об утверждении порядка отбора некоммерческой организации для предоставления субсидии из федерального бюджета на финансовое обеспечение мероприятий по поэтапному внедрению Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне» (ГТО) в рамках подпрограммы «Развитие физической культуры и массового спорта» Государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта»

³ Министерство спорта Российской Федерации. URL: <http://www.minsport.gov.ru/activities/>

удельного веса социально ориентированных некоммерческих организаций, оказывающих услуги в области физической культуры и спорта, с 2,3% в 2017 г. до 3% к 2020 г.¹

¹ См.: подпрограмму 1 «Развитие физической культуры и массового спорта» Государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 21.01.2015 № 30).

2. Анализ процедур государственной поддержки негосударственных некоммерческих организаций на примере нескольких субъектов Российской Федерации

По данным доклада Минтруда, в конце 2016 г. в реестры поставщиков социальных услуг было включено около 300 негосударственных поставщиков социальных услуг в 63 регионах, предоставляющих услуги, в первую очередь по таким направлениям, как социально-медицинские, социально-психологические, социально-бытовые, социально-педагогические, социально-экономические, социально-трудовые, социально-правовые услуги, а также услуги в целях повышения коммуникативного потенциала.

В 2017 г. был утвержден перечень показателей для расчета рейтинга субъектов по итогам реализации механизмов поддержки СОНКО¹, используемых для расчета рейтинга субъектов России по итогам реализации механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и социального предпринимательства, обеспечения доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере и внедрению конкурентных способов оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

В перечень показателей, на основании которых формируется рейтинг, были включены 12 направлений, среди которых: темпы роста количества СОНКО на территории субъекта России; доля муниципальных районов и городских округов, реализующих муниципальные программы по поддержке СОНКО и социального предпринимательства, в общем количестве муниципальных районов и городских округов в регионе; доля работников в негосударственных организациях в общей численности работников, занятых в социальной сфере; доля негосударственных организаций в общем количестве организаций, оказывающих услуги в социальной сфере; доля средств бюджета субъекта РФ, выделяемых негосударственным организациям на предоставление услуг, в общем объеме средств бюджета, выделяемых на предоставление услуг в социальной сфере².

Несмотря на то что по состоянию на конец 2017 г. рейтинг еще не был сформирован, эксперты выделяют ряд регионов-лидеров, в числе которых Санкт-Петербург, Москва, Республика Башкортостан, Пермский

¹ См.: Распоряжение Правительства от 19.06.2017 № 1284-п.

² URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depIno/20160906>

край, Новосибирская область, Ленинградская область, Ханты-Мансийский автономный округ и ряд других¹.

2.1. Опыт Пермского края

По состоянию на 2016 г. негосударственными (некоммерческими и коммерческими) в Пермском крае являлись 40,9% поставщиков социальных услуг (из 83 организаций, осуществляющих социальное обслуживание, 34 – негосударственные). Однако большинство из них не относятся к сектору СОНКО: к оказанию социальных услуг было привлечено 26 коммерческих поставщиков, 22 индивидуальных предпринимателя и только 8 поставщиков, т.е. 9,6% от общего числа имеют статус НКО. Частные поставщики, включая как СОНКО, так и общества с ограниченной ответственностью, а также индивидуальных предпринимателей, обслуживают 35 708 человек (41,5% общего числа потребителей соответствующих услуг).

При этом негосударственные поставщики привлечены к оказанию всех видов социального обслуживания: обслуживание в стационарной форме осуществляет 21 негосударственный поставщик (25,3% общего количества поставщиков). Из них статус СОНКО имеет только одна организация. Обслуживание в полустационарной форме осуществляют 24 негосударственных поставщика (28,9% общего числа), из них 4 имеют статус СОНКО. Обслуживание на дому осуществляют 8 негосударственных поставщиков (9,6% общего количества поставщиков), при этом только один поставщик имеет статус СОНКО. Срочные социальные услуги предоставляли 25 негосударственных поставщиков (30,1% общего числа), из которых статус СОНКО имели 5 организаций. Кроме того, социальное обслуживание «в различных формах» осуществлялось пятью негосударственными поставщиками (6,0%), в числе которых была 1 некоммерческая организация².

Опыт Пермского края представляет интерес в первую очередь тем, что в крае переведена на обслуживание силами СОНКО значительная часть домашних услуг, предоставляемых гражданам. При этом, в отличие от Башкортостана, край не осуществлял фактического перевода бюджетных учреждений в статус СОНКО, а частично привлек к оказанию услуг независимых поставщиков. В том числе, в отличие от Башкортостана, где организации, созданные на месте ранее функционировавших бюджетных учреждений, продолжают занимать те же помещения на правах безвоз-

¹ Доклад Минтруда. URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/protection/394>

² URL: http://baladmin.ru/NKO_Perm.pdf

мездного пользования, Пермский край провел ликвидацию имущественных комплексов этих учреждений, что позволило ему почти вдвое сократить расходы на надомное обслуживание. По состоянию на начало 2017 г. надомное социальное обслуживание осуществляли 8 негосударственных поставщиков (доля от общего количества поставщиков составляет 9,6%), в том числе 7 коммерческих организаций, и 1 СОНКО. Помимо надомных услуг, закупаются услуги, связанные с дневным пребыванием в стационаре граждан пожилого возраста, с консультативной помощью. Однако эти услуги, судя по данным министра социального развития Пермского края Т.Ю. Абдуллиной, закупаются на основании государственного заказа¹.

По данным руководителя Департамента стратегического развития и инноваций Минэкономразвития России А. Шадрина, за счет повышения эффективности сферы социального обслуживания ежегодно Пермский край экономит около 200 млн руб. бюджетных средств. Средства перенаправляются на трудоустройство инвалидов, на содействие семейному устройству детей, оставшихся без попечения родителей, на профилактику социального сиротства и т.д.²

Интерес в первую очередь представляют следующие особенности регионального опыта.

1. Опыт Пермского края показывает, что переход к обслуживанию направлений, не требующих значительных инвестиций в основные средства, силами негосударственных поставщиков возможен, не влечет негативных последствий и позволяет отчасти оптимизировать бюджетные расходы (за счет сокращения затрат на содержание имущества, которое ранее использовалось бюджетными поставщиками).

2. Реальный переход к обслуживанию населения на конкурсной основе создает для СОНКО, скорее, риски вытеснения с рынка, нежели преимущества: подавляющее большинство услуг, оказанных негосударственными поставщиками, было оказано представителями коммерческого сектора. По нашему мнению, эта тенденция и далее будет иметь все более выраженный характер, поскольку организационно-правовая форма коммерческой организации создает значительно больше возможностей для учредителя и не предполагает его обязанности предоставлять какие-

¹ Абдуллина Т.Ю. «Основные направления и перспективы социального обслуживания в Пермском крае»; «Развитие негосударственного сектора в сфере оказания социальных услуг»; «Формирование государственного заказа на социальные услуги. Опыт Пермского края. Сборник информационно-аналитических материалов, нормативно-правовых актов // Министерство социального развития Пермского края. Пермь, 2016. URL: http://baladmin.ru/NKO_Perm.pdf

² URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depIno/20160906>

либо услуги бесплатно, в порядке, свойственном для основной деятельности НКО. Проще говоря, переход к конкурентным принципам распределения социального заказа может повлечь для сектора НКО столь же негативные последствия, как и для бюджетных организаций.

Помимо передачи негосударственному сектору функций надомного обслуживания, Пермский край имеет опыт использования сертификатов в области летнего отдыха, дошкольного образования, а также социальной реабилитации наркозависимых и инвалидов.

Порядок выдачи сертификатов на реабилитационные услуги для инвалидов в Пермском крае регулируется Приказом Министерства социального развития Пермского края от 06.02.2015 № СЭД-33-01-03-31. По состоянию на 2017 г. услуги по реабилитации инвалидов на основании сертификатов оказывали 30 организаций, из которых 10 не имели статуса бюджетных или автономных учреждений. Из них статус НКО имела только 1 организация, тогда как прочие, как правило, представляли собой санатории и дома отдыха, функционирующие в статусе хозяйственных обществ¹.

Правовой основой для выдачи сертификатов потребителям психоактивных веществ служат Приказ Министерства социального развития Пермского края от 28.09.2016 № СЭД-33-01-03-576 «Об утверждении порядка предоставления реабилитационных услуг потребителям психоактивных веществ с использованием сертификата» и иные акты.

Порядок и условия выдачи сертификатов для финансирования летнего отдыха определяются Постановлением Правительства Пермского края от 31.03.2016 № 169-п «Об утверждении порядков по реализации государственных полномочий в сфере обеспечения отдыха детей и их оздоровления в Пермском крае». Бюджет летней оздоровительной программы для детей в Пермском крае на 2017 г. составил 218 млн руб., из них 67 млн выделено из городского бюджета и 152 млн – из бюджета края. Стоимость сертификатов – от 7 до 24 тыс. руб. В Реестр организаций, оказывающих услуги по оздоровлению и (или) отдыху детей, которые были уполномочены принимать выданные гражданам сертификаты, по состоянию на 2017 г. была включена 41 организация, из которых 33 – негосударственные организации. При этом статус НКО имели всего 7 организаций, участвующих в предоставлении услуг на основании сертификатов².

¹ . URL: санатории-перми.рф/реабилитация-инвалидов-по-сертификатам-2017/

² URL: http://kam-tur.ru/camps/news_and_specials/reestr-postavshchikov-uslug-po-organizatsii-otdykha-detey-i-ikh-ozdorovleniya.php

2.2. Пример трансформации бюджетных учреждений в СОНКО, предоставляющих услуги надомного социального обслуживания, в Республике Башкортостан

По состоянию на начало 2017 г. опыт Республики Башкортостан получил положительную оценку Минтруда России, который в своей информационной записке о привлечении СОНКО к оказанию социальных услуг оценил его в качестве одного из лучших наряду с опытом Пермского края¹. В частности, Минтруд отмечает, что проведенная в регионе реформа позволила оптимизировать затраты на административно-управленческий персонал, направить высвобожденные средства в объеме 100 млн руб. на покрытие дефицита отрасли. В результате в Республике Башкортостан:

- услуги по социальному обслуживанию на дому полностью были переданы в негосударственный сектор (по мнению авторов доклада, без ухудшения положения получателей социальных услуг и на фоне увеличения их общей численности на 16%);

- уменьшился объем финансирования надомного социального обслуживания на 100 млн руб. в год;

- сократилось количество жалоб на качество услуг более чем в 2 раза.

При этом, несмотря на формально конкурсный отбор получателей субсидий, конкуренция между ними отсутствует. В регионе надомное социальное обслуживание осуществляется силами 59 СОНКО, которые распределены по муниципальным территориям региона из расчета 1 организация на 1 муниципальный район. Проблемы, связанные с распределением бюджетной поддержки между СОНКО, осуществляющими надомное социальное обслуживание, были заложены в самом начале эксперимента по аутсорсингу данной государственной функции.

В Республике Башкортостан финансирование негосударственных организаций, оказывающих услуги в сфере социального обслуживания населения на дому, осуществляется по двум каналам. Во-первых, в форме предусмотренной Федеральным законом «О социальном обслуживании...» компенсации поставщикам, включенным в реестр поставщиков социальных услуг, но не участвующим в выполнении государственного задания, стоимости услуг, оказанных гражданам в соответствии с индивидуальной программой предоставления социальных услуг. Выплата этих компенсаций регулируется Постановлением Правительства РБ от 11.12.2014 № 567².

¹ URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/protection/394>

² Постановление Правительства РБ от 11.12.2014 № 567 «Об утверждении «Положения о размере и порядке выплаты компенсации поставщикам социальных услуг, включенным в реестр поставщиков социальных услуг Республики Башкортостан, но не участвующим в

Эти компенсации предоставляются при условии документального подтверждения поставщиком произведенных расходов, в том числе при условии наличия договоров с получателями социальных услуг и актов о предоставлении социальных услуг. Размер компенсации рассчитывается как произведение утвержденных Правительством Республики Башкортостан тарифов на единицу каждой социальной услуги и объема ее предоставления за вычетом средств, полученных в качестве оплаты услуги от потребителя.

Помимо этого, Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 27.08.2014 № 402 «О порядке предоставления субсидий за счет средств бюджета Республики Башкортостан некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, оказывающим услуги в сфере социального обслуживания населения на дому» были предусмотрены субсидии негосударственным НКО по п. 2 ст. 78.1 Бюджетного кодекса. Получатели этих субсидий отбираются на конкурсной основе по таким критериям, как уровень образования и профессиональный опыт работников; количество дополнительных социальных услуг, оказываемых организацией сверх перечня услуг, подлежащих предоставлению в рамках госзадания; собственные доходы организации, которые она планирует направить на организацию социального обслуживания на дому, и по другим аналогичным критериям. Причем из текста постановления следует, что получателем этих субсидий в каждом отдельном году может быть только 1 организация. Так, п. 3.13 гласит, что «победителем конкурса признается организация, набравшая наибольшее количество баллов». Правда, постановление прямо не указывает, с какой периодичностью проводится соответствующий конкурс, однако из толкования ряда его положений (в том числе из того, что расчет субсидии производится с учетом расходов на оплату труда работников НКО за 12 месяцев) можно заключить, что он проводится не чаще одного раза в год. Размер субсидии рассчитывается с учетом численности обслуживаемых лиц, но прямой связи с количеством оказанных услуг не имеет. Соответственно, и в договоре о предоставлении субсидии (нарушение которого может повлечь прекращение ее предоставления) указывается лишь количество граждан, на обслуживание которых предоставляется субсидия, но не виды и объемы подлежащих предоставлению услуг.

В 2014 г. в Республике Башкортостан в отрасли надомного социального обслуживания действовали 59 государственных организаций, объем субсидий которым на выполнение госзадания составил 32 млн руб., и

выполнении государственного задания (заказа), стоимости социальных услуг, предоставленных гражданам в соответствии с индивидуальной программой предоставления социальных услуг».

всего 2 негосударственные организации, субсидии которым на основании постановления № 402 составили 8,7 млн руб. При этом соотношение объема услуг, оказанных в 2014 г. государственными и негосударственными поставщиками, таково: государственные учреждения – 3 300 532 услуги (за год), НКО – 81 595 услуг (за IV квартал). Таким образом, получив финансирование в размере 25% объема субсидий на выполнение госзадания, негосударственные организации оказали лишь 2,5% объема услуг, оказанных в рамках задания. Даже если исходить из того, что представление данных об объеме оказанных НКО услуг только за IV квартал 2014 г. обусловлено техническими причинами, а не тем фактом, что в первых трех кварталах услуги, профинансированные за счет субсидии, НКО не оказывались, диспропорция объемов финансирования и объемов оказанных услуг между государственными и частными организациями все равно сохраняется.

Более вероятно представляется, что в I–III кварталах 2014 г. профинансированные за счет субсидии услуги негосударственными НКО не оказывались, поскольку 2 такие организации вряд ли могли предоставить существенно больше 2,5% объема услуг, предоставленных 59 государственными организациями.

На наш взгляд, субсидии НКО, выплата которых предусмотрена Постановлением Правительства Республики Башкортостан № 402, представляют собой пример совершенно нерациональных бюджетных расходов по ряду причин.

Во-первых, потому, что при тождестве услуг, оказываемых государственными и негосударственными организациями (а к получателям субсидий по постановлению № 402 предъявляются те же требования по качеству услуг, что предусмотрены стандартом их оказания), применение более высоких нормативов их финансирования для частного сектора может быть оправдано только при одновременном наличии трех условий:

- при явной неспособности бюджетной сети удовлетворить спрос соответствующих услугах;

- при установленной неготовности частного сектора оказывать услуги по тарифам, применяемым для бюджетной сети (такая неготовность может считаться установленной, например, в случае неоднократного признания несостоявшимися торгов на закупку соответствующих услуг ввиду отсутствия участников);

- при условии, что размер повышения тарифа для частных поставщиков является необходимым и достаточным для их привлечения к оказанию государственных услуг (необходимый и достаточный размер повышения тарифа может быть определен, например, путем проведения исследования рыночных цен на аналогичные услуги).

Ни одно из перечисленных условий не выполняется применительно к субсидиям НКО, выплата которых предусмотрена Постановлением Правительства Республики Башкортостан № 402. О неспособности бюджетной сети полностью удовлетворить спрос на услуги не приходится говорить в ситуации, когда соотношение числа государственных и частных поставщиков составляло 59 к 2. Следует отметить, что позднее – в 2015 г. – в Башкортостане появилось еще 57 дополнительных автономных некоммерческих организаций (далее – АНО), а по причине запрета в Гражданском кодексе РФ на осуществление ими предпринимательской деятельности при таких организациях было создано 59 хозяйских обществ с ограниченной ответственностью¹. Тем не менее признаки монопольного положения АНО на рынке сохраняются: в каждом муниципальном образовании функционирует не более одной организации.

Невыполнение двух других условий вытекает из самого постановления № 402: при расчете субсидии не учитывается ни соотношение рыночных цен на услуги надомного обслуживания с государственными тарифами, ни соотношение затрат на оказание соответствующих услуг в государственном и частном секторах. В этой ситуации возникает закономерный вопрос: не лучше ли было направить немалые средства, потраченные на субсидии, на повышение крайне скудных тарифов (а следовательно, и зарплат), существующих в бюджетном секторе?

Во-вторых, субсидии, выплачиваемые по постановлению № 402, дискриминируют не только государственных поставщиков по сравнению с частными, но и одних частных поставщиков по сравнению с другими (точнее, с другим, поскольку получателем этих субсидий в отдельно взятом периоде может быть только 1 организация). Как отмечалось выше, частные поставщики имеют доступ к бюджетному финансированию по действующим в бюджетном секторе тарифам в соответствии с Федеральным законом «О социальном обслуживании». В ситуации, когда одна из частных организаций дополнительно получает крупную субсидию по постановлению № 402, все остальные частные поставщики оказываются в неравном с нею положении, что противоречит антимонопольному законодательству. Выражение «дополнительно получает субсидию» употреблено нами не случайно, поскольку ни федеральное законодательство, ни Постановление Правительства Республики Башкортостан № 567 не позволяют отказать организации, получившей субсидию по постановлению № 402, в одновременном получении компенсации за услуги, оказанные гражданам в соответствии с индивидуальной программой предоставления социальных услуг. Не менее важно и то, что отбор получателя субсидии

¹ Опыт Республики Башкортостан. Материалы форума социальных инноваций 2017 г. URL: http://socio-forum.com/conf2017/about/news/TSennyu_opyt_osnova_sotsialnogo_razvitiya/

по постановлению № 402 осуществляется по критериям, не имеющим никакого отношения к вкладу организации в оказание населению услуг надомного социального обслуживания, которые власти региона обязаны обеспечить. Например, наиболее высокую оценку по таким критериям, как количество дополнительных социальных услуг, оказываемых организацией сверх перечня услуг, подлежащих предоставлению в рамках госзадания, и ее собственные доходы, которые она планирует направить на организацию социального обслуживания на дому, получит организация, имеющая наиболее высокие доходы от оказания услуг, не предусмотренных законодательством, которые, разумеется, будут предоставляться полностью на платной основе. Поскольку получатели услуг надомного социального обслуживания не относятся к числу высокообеспеченных слоев населения, такая система критериев выделения субсидий нацелена преимущественно на развитие того сегмента некоммерческих организаций, которые в наибольшей степени близки к коммерческим, поскольку ориентированы на получение прибыли¹, которая может быть получена не столько от бедных и одиноких пенсионеров и инвалидов, сколько от обеспеченных родственников, имеющих у некоторых получателей социальных услуг.

Дополнительным (уже третьим) недостатком системы конкурсного отбора, предусмотренной постановлением № 402, является принцип, в соответствии с которым «победитель получает все». В силу этого данная система дискриминирует не только государственных поставщиков по сравнению с частными, не только некоммерчески ориентированные частные НКО по сравнению с ориентированными на получение прибыли, но даже одних коммерчески ориентированных частных НКО по сравнению с другими. Если даже признать допустимой выплату субсидий, содействующих развитию коммерчески ориентированных НКО в ущерб некоммерчески ориентированным (какое допущение само по себе не кажется нам приемлемым), не видится оснований для предоставления преференций лишь одной из НКО, входящих в категорию тех, чьему развитию мы намерены содействовать. Проиллюстрируем это на простом примере: две НКО, в равной мере стремящиеся к получению платы за оказание дополнительных услуг пенсионерам и инвалидам с их родственниками, получили прибыль от этих услуг в 100 тыс. и 99 тыс. руб. При прочих равных условиях весьма существенную субсидию получит та организа-

¹ Золотарева А., Малинина Т. Подходы к налогообложению некоммерческих организаций // Финансы. 2015. № 9.

ция, которая получила прибыль в 100 тыс. руб., вторая же ничего не получит. Вероятным результатом выделения данной субсидии станет банкротство второй организации, которая окажется не в состоянии выдержать конкуренцию с первой, тогда как в отсутствие субсидии обе организации могли бы продолжить деятельность, причем (с учетом изначально минимального разрыва в доходах от платных услуг) вторая организация была способна выиграть конкурентную борьбу с первой.

Приведенная выше критика правил выделения субсидий, предусмотренных Постановлением Правительства Республики Башкортостан № 402, однако, не означает, что принцип «победитель получает все» не имеет права на существование. Если бюджетные субсидии некоммерческим организациям выделяются в целях содействия внедрению новых видов государственных услуг или новых технологий их предоставления, принцип «победитель получает все» является вполне оправданным, поскольку именно этот принцип обеспечивает финансирование любых инноваций в современном обществе. Например, если предлагаемая НКО технология надомного социального обслуживания позволяет сократить потребность в более дорогостоящих видах социального обслуживания (например, заместить собой помещение в стационар), автор такой технологии вправе рассчитывать на преимущественное бюджетное финансирование по сравнению с конкурентами. Однако не видится никаких рациональных оснований для преимущественного доступа к бюджетному финансированию организаций, предоставляющих «рутинные» социальные услуги. В этом случае нормативы финансирования услуг, оказываемых любыми частными поставщиками, по общему правилу не должны отличаться от нормативов финансирования соответствующих услуг для организаций бюджетного сектора (за исключением оговоренных выше оснований для исключений из данного правила).

2.3. Опыт Ханты-Мансийского автономного округа

В ХМАО отчетность о мерах поддержки СОНКО имеет фрагментарный характер: единого документа, отражающего все каналы конкурсного субсидирования СОНКО, нет, отсутствует и сколько-нибудь систематизированная отчетность по направлениям поддержки СОНКО в сфере культуры, туризма и здравоохранения (сопоставимые статистические данные за несколько лет имеются лишь по направлению деятельности Департамента социального развития). При этом из нормативных актов следует, что субсидии предоставляются:

– на социальные цели (Департаментом социального развития в соответствии с Государственной программой «Социальная поддержка жителей Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2016–2020 годы»);

– в сфере здравоохранения (Департаментом здравоохранения на основании Постановления Правительства ХМАО – Югры от 09.10.2013 округа – Югры «Развитие здравоохранения на 2016–2020 годы»);

– в сфере культуры и туризма (Департаментом культуры на основании Постановления Правительства ХМАО – Югры от 09.10.2013 № 427-п «О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Развитие культуры и туризма в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на 2016–2020 годы»).

Во всех случаях: не допускаются к участию в конкурсе бюджетные учреждения и созданные с государственным участием организации; конкурсы предполагают конкуренцию разовых проектов и «рутинной» деятельности СОНКО; предусматривается отбор проектов по различным направлениям в рамках одной отрасли на основе одних и тех же критериев, т.е. имеет место кросс-отраслевой отбор проектов.

В случае с конкурсами в сфере здравоохранения практикуется конкурсное субсидирование услуг, которые должны финансироваться посредством компенсационных субсидий поставщикам, включенным в реестр. Это касается в первую очередь услуг по лечению наркозависимых и паллиативной помощи (на конкурсной основе финансируются койки и посещения врача, т.е. основные услуги поставщиков).

Относительно подробной является отчетность по субсидиям социальной направленности в ХМАО, представленная на сайте Департамента социального развития округа¹. По состоянию на 2016 г. конкурсные субсидии выделялись СОНКО и иным некоммерческим объединениям «на реализацию мероприятий по социальному обслуживанию, социальной поддержке и защите граждан». Так, в 2016 г. субсидии были выделены на реализацию 25 проектов по самым разным направлениям (профилактика социального сиротства, повышение качества жизни людей пожилого возраста, поддержка добровольчества и пр.) на общую сумму 7500 тыс. руб. (гранты отдельным организациям составляли от 100 тыс. до 500 тыс. руб.). Для сравнения: в 2015 г. субсидии были выделены на реализацию 27 проектов – также по различным направлениям. Состав СОНКО, равно как и направленность проектов, из года в год претерпевает изменения, позволяющие говорить об отсутствии преемственности в направлениях

¹ URL: <https://depr.admhmao.ru/statisticheskaya-informatsiya/-informatcionno-statisticheskiiy-sbornik/2016-god/901667/2016>

поддержки и об ее разовом (эпизодическом) характере. При этом основная доля поддержки приходится на муниципальные и региональные общественные организации ветеранов Великой Отечественной войны, ветеранов труда (пенсионеров), а также на региональные и местные отделения общероссийских общественных организаций инвалидов, т.е. основной объем поддержки приходится на крупные «системные» СОНКО, выполняющие функции агентов государственной социальной политики. Так, в 2016 г. к числу ветеранско-инвалидных организаций не относились только 5 получателей субсидий, сумма которых составила 1600 тыс. руб., т.е. 21% общего объема ассигнований, выделенных на конкурсной основе. Из них 2 организации (и проекта) были связаны с поддержкой национальной культуры округа, т.е. только 3 проекта можно считать относительно не связанными с выполнением «агентских» функций органов государственной власти субъекта РФ – это проведение регионального фестиваля отцов «Папа может» и двух конференций. В совокупности это позволяет говорить о преимущественном субсидировании «системных» проектов и СОНКО, выполняющих функции агентов социальной политики.

3. Сопоставление масштабов государственной поддержки СОНКО из федерального и региональных бюджетов

По данным Росстата (форма отчетности СОНКО-1), в 2014 г. общий объем доходов СОНКО составил 648 504 млн руб. При этом из федерального бюджета СОНКО получили не связанные с оказанием услуг субсидии на общую сумму 49 670 млн руб., т.е. 7,7% общего объема их доходов. При этом доля поступлений из региональных и местных бюджетов составила соответственно 5,4 и 1,4% общего объема доходов СОНКО.

За 2015 г. общий объем поступлений из федерального бюджета в пользу СОНКО, не связанных с доходами от оказания услуг и выполнения работ, т.е. поступлений, полученных в виде грантов, предоставляемых им различными федеральными ведомствами на конкурсной основе, составил 45 762 млн руб., или 6,7% общего объема их доходов (в целом из всех источников СОНКО получили 686 861 млн руб.), тогда как из региональных бюджетов СОНКО – около 5% собственных доходов, а из местных бюджетов – еще 1,5% общего объема поступлений.

В 2016 г. СОНКО получили из разных источников 831 894 млн руб., из них 28 416 млн руб. – из федерального бюджета (3,4% общего объема поступлений), еще 2913 млн руб. (0,4% общего объема их поступлений) составили гранты от неправительственных организаций, также предоставляемые за счет федерального бюджета. Таким образом, общий объем поступлений из федерального бюджета, не связанных с оказанием услуг, составил 3,8% общего объема доходов СОНКО. Из региональных бюджетов поступило 49 299 млн руб., или 5,9% общего объема поступлений СОНКО. На муниципальный уровень приходится 10 267 млн руб., что составляет 1,2% доходных поступлений.

Из приведенных выше данных видно, что общий объем поступлений СОНКО в 2016 г. по сравнению с 2014 и 2015 гг. вырос, а поступления из федерального бюджета при этом сократились. Имеет место тенденция постепенного незначительного снижения доли федеральных поступлений в общем объеме доходов СОНКО. Что касается финансирования из региональных и местных бюджетов, то оно остается более-менее стабильным, хотя в 2015 г. наблюдалось некоторое снижение доли региональных субсидий, а в 2016 г. отмечена тенденция к их незначительному росту.

При этом выручка от деятельности, приносящей доход, к которой можно отнести и получение компенсационных субсидий за оказание социальных услуг, остается стабильной. В 2014, 2015 и 2016 гг. ее доля составила соответственно 32,6, 32,9 и 30,6% в общем объеме доходов СОНКО.

Для региональной практики финансирования СОНКО характерна крайняя территориальная неравномерность распределения финансовых ресурсов¹: доля государственного финансирования СОНКО различается от 1,2% в Республике Ингушетия до 51% в Пермском крае; общее число СОНКО по регионам может различаться в 169 раз; 27% СОНКО зарегистрированы в Москве, Московской области и Санкт-Петербурге, 33% доходов СОНКО приходится на Москву. Межрегиональное неравенство «третьего сектора», по нашему мнению, следует учитывать при разработке «дорожных карт» и иных стратегий, предусматривающих увеличение доли СОНКО по отдельным направлениям социальных услуг (в действующем варианте «дорожной карты» расширения доступа СОНКО на рынок социальных услуг их доля оценивается применительно ко всей территории РФ – без учета региональных и муниципальных особенностей).

Таким образом, для доходной базы СОНКО в целом характерна относительная стабильность; при этом степень их финансовой зависимости от бюджетных доходов остается существенной, однако не является критичной. Соотношение федеральных и муниципальных региональных расходов на поддержку СОНКО позволяет говорить о том, что доля региональной и муниципальной поддержки сопоставима с долей федеральных субсидий, имеющей тенденцию к некоторому уменьшению.

В совокупности это позволяет сделать вывод о том, что федеральные акты, направленные на стимулирование сектора СОНКО за счет региональных и муниципальных бюджетов, представляют собой хотя и косвенный, но по факту достаточно жесткий федеральный мандат, т.е. регионы и муниципальные образования де-факто вынуждены финансировать федеральную политику по развитию «третьего сектора» экономики независимо от собственных приоритетов. Дополнительную жесткость указанному мандату придает тот факт, что показатели развития «третьего сектора» могут учитываться в различных рейтингах эффективности регионов (а также лично – губернаторов, представителей администрации местного самоуправления), за счет чего формируются механизмы личной ответственности руководства региона (муниципального) образования за качество реализации публичной политики по данным направлениям.

¹ Информационно-аналитический бюллетень о развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в России. URL: <https://www.hse.ru/monitoring/mcs/>

К примеру, правительство составит рейтинг регионов по эффективности поддержки некоммерческих организаций¹, кроме того, целевые показатели развития рынка СОНКО содержатся в «Стандарте развития конкуренции в субъектах Российской Федерации», утвержденном Распоряжением Правительства РФ от 05.09.2015 № 1738-р. В частности, они предполагают оценку выполнения регионом мероприятий по расширению участия СОНКО в таких сферах, как дошкольное образование, организация отдыха и оздоровления детей, образовательная деятельность по дополнительным общеобразовательным программам, реализация территориальных программ обязательного медицинского страхования, услуги ранней диагностики, социализации и реабилитации детей с ограниченными возможностями здоровья, а также развитие сектора негосударственных (немуниципальных) организаций в сфере культуры.

В контексте де-факто обязательного характера региональных и местных расходов на поддержку СОНКО сокращение доли федерального финансирования можно рассматривать в качестве усиления косвенного, но при этом чрезвычайно значимого для регионов и муниципальных образований мандата.

¹ URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depino/20162104001>

4. Разработка предложений по совершенствованию механизмов государственной поддержки СОНКО

Проведенный анализ показал, в частности, следующее:

– на каждом уровне бюджетной системы, особенно на федеральном, сохраняется многоканальная система поддержки СОНКО, в рамках которой проекты и организации одной и той же направленности могут получать бюджетную поддержку со стороны нескольких ведомств (направления осуществления поддержки недостаточно четко разграничены между президентскими грантами, субсидиями Минэкономразвития и отдельных ведомств);

– сохраняется возможность предоставления грантов на те же виды деятельности СОНКО, в отношении которых предусматриваются компенсационные субсидии поставщикам социальных услуг. Это касается практически всех «рутинных» направлений их деятельности (услуги наркозависимым, бездомным, а также социальное обслуживание в различных иных формах и пр.);

– системный подход к критериям отбора СОНКО, претендующих на получение субсидий (грантов) на конкурсной основе, а также последующая оценка эффективности реализуемых ими проектов в основном отсутствуют. Большинство ведомств, предоставляющих конкурсные субсидии СОНКО, пользуются недостаточно четкой системой критериев, полностью ориентированной на отбор проектов экспертами. Практически единственным исключением из этого является отбор проектов, проводимый Минэкономразвития, имеющим относительно формализованную систему отбора;

– в сфере поддержки СОНКО имеет место серьезное межрегиональное неравенство, обусловленное различиями в объеме поддержки, предоставляемой как на уровне самих субъектов Российской Федерации, так и на уровне федеральных ведомств. Высокая концентрация организаций «третьего сектора» в наиболее развитых регионах и крупных городах, в свою очередь, не позволяет говорить о том, что услуги, предоставляемые силами СОНКО, могут эффективно заместить хотя бы часть услуг, предоставляемых бюджетными учреждениями. Отдельные исключения из общего правила возможны лишь в отношении услуг, имеющих низкую инвестиционную составляющую, таких как надомное социальное обслуживание граждан и дополнительное образование детей. Однако они могут

предоставляться силами не только СОНКО, но и организаций малого бизнеса и индивидуальных предпринимателей, в связи с чем искусственная поддержка «третьего сектора» на данном рынке нецелесообразна;

– в силу низкого инвестиционного потенциала, а также отсутствия перспектив стабильного бюджетного финансирования услуг, предоставляемым СОНКО, свойствен «нишевый» характер: организации «третьего сектора» преимущественно занимают ниши, не требующие вложений в основные средства;

– выраженная ориентация НКО на услуги, приносящие доход, позволяет говорить о том, что субсидируемая из бюджета деятельность организаций «третьего сектора» не является, собственно, некоммерческой, а представляет собой по большей части коммерческую деятельность, оформленную посредством создания НКО. Подтверждение этому можно найти и в исследованиях зарубежной практики, проведенных экспертами ВШЭ. Так, они обратили внимание на сформировавшуюся в последние несколько лет практику осуществления так называемых «инвестиций социального воздействия», предполагающих финансирование СОНКО на возвратной основе. По их мнению, ориентация на субсидии является не единственной возможной формой поддержки СОНКО. В зарубежной практике авторами выявлены примеры кредитования СОНКО по нулевой процентной ставке, а также примеры выпуска некоммерческими организациями аналога ценных бумаг, так называемых «облигаций социального воздействия (social impact bonds)»^{1,2}. Однако возвратные формы финансирования возможны лишь применительно к тем видам деятельности некоммерческих организаций, которые приносят доход, т.е. являются наименее «некоммерческими». С учетом этого единственным элементом «некоммерческого» характера, позволяющим говорить о том, что деятельность СОНКО все-таки отличается от услуг, предоставляемых иными негосударственными организациями, является наличие внебюджетного софинансирования конкурсных проектов со стороны самих СОНКО и их спонсоров. Однако и это малозначительное отличие полностью отсутствует в случае с «компенсационными» субсидиями;

– большинство проводимых конкурсов имеет выраженный кросс-отраслевой характер (даже в рамках ведомственных конкурсов конкури-

¹ В частности, данные формы финансирования анализируются в работе: *Salamon L.M.* *New Frontiers of Philanthropy*. Oxford University Press, 2014; *Salamon L.M., Sokolowski S.* *Beyond Nonprofits: Re-conceptualizing the Third Sector* // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 2016. Vol. 27. No. 4. P. 1515–1545.

² URL: https://grans.hse.ru/data/2017/02/28/1166097846/Bulleten%2010_web.pdf

руют проекты, имеющие принципиально разную направленность: к примеру, направленные на проведение фестивалей, агитацию и оказание конкретных услуг физическим лицам);

– широко распространено конкурсное финансирование «рутинных» услуг, предоставляемых СОНКО, в том числе не отличающихся новизной в плане технологий и качеством их оказания. При этом случаи допуска бюджетных учреждений к проектным конкурсам единичны (только отдельные творческие конкурсы Минкультуры);

– распространено финансирование СОНКО, которые тесно связаны с финансирующим их ведомством и фактически выполняют отдельные ведомственные функции (примеры – МЧС, Росстат, ФМБА, Росмолодежь);

– в связи с созданием реестра СОНКО, предоставляющих общественно полезные услуги (реестра ОПУ), а также в связи с развитием практики субсидирования СОНКО, тесно аффилированных с ведомством, предоставляющим гранты, и фактически выполняющих функции агента ведомственной политики, можно говорить о том, что имеет место тенденция постепенной централизации финансирования СОНКО, в рамках которой наиболее крупные и влиятельные организации перетягивают на себя основной объем бюджетной поддержки;

– одним из наиболее распространенных направлений конкурсной поддержки проектов, реализуемых СОНКО, являются различные проекты, связанные с проведением событийных мероприятий, осуществлением публикаций, а также проекты, направленные на пропаганду здорового образа жизни, патриотизма и пр. Однако во всех этих случаях систему конкурсов, проводимых между СОНКО, с применением экспертных критериев оценки (как проектов на этапе отбора, так и эффективности их результатов) можно рассматривать в качестве способа обойти систему закупок для государственных нужд (типичный пример: практика Минспорта, заменяющего формализованную процедуру отбора поставщика услуг для государственных нужд конкурсом СОНКО, основанным на двух «экспертных», не имеющих количественного выражения критериях). С учетом этого следует более четко разграничивать проекты в зависимости от их реальной некоммерческой составляющей и установить законодательный запрет на финансирование проектов, по сути, являющихся полностью коммерческими, без проведения процедуры размещения заказа для государственных нужд (в частности, в эту категорию должны попадать все услуги, предоставляемые не гражданам, а ведомству-заказчику);

– региональная поддержка СОНКО в значительной степени представляет собой «федеральный мандат», поскольку динамика развития «третьего сектора» учитывается в различных «дорожных картах», рейтингах,

составляемых федеральными органами государственной власти, а также при оценке качества работы глав субъектов Российской Федерации. Иначе говоря, имеет место косвенное принуждение субъектов РФ к финансовой поддержке СОНКО;

– в силу гибкости процедур отбора конкурсное субсидирование СОНКО сопряжено с повышенными коррупционными рисками (по сравнению и с размещением государственного задания, и с размещением заказов для государственных нужд). Аналогично коррупционные риски при размещении социального заказа выше, чем при размещении государственного задания.

В числе направлений совершенствования механизмов государственной поддержки СОНКО можно указать следующие.

Во-первых, целесообразно исходить из того, что развитие сектора СОНКО в большинстве случаев не может являться самоцелью, в связи с чем механизмы поддержки следует ориентировать в первую очередь на развитие самих рынков социальных услуг, включая систему допуска организаций «третьего сектора» к оказанию услуг населению за счет бюджетных средств. Это означает в том числе отказ от предоставления им преференций по сравнению с бюджетными учреждениями и коммерческими организациями, способными оказывать аналогичные услуги. К примеру, нерациональным является предоставление грантов на борьбу с наркозависимостью и распространением наркотических веществ посредством конкурсов, специально организуемых для СОНКО, к участию в которых не допускаются бюджетные учреждения здравоохранения и образования, также способные оказывать услуги по данному направлению. Аналогичным образом нерационально предоставлять преференции СОНКО, входящим в реестр ОПУ, по сравнению с коммерческими и бюджетными поставщиками социальных услуг, включаемых в реестры поставщиков социальных услуг.

С большой осторожностью следует внедрять идею социального заказа. Если говорить кратко, то с точки зрения рисков коррупции заказ на оказание социальных услуг хуже государственных заданий и хуже закупок для государственных нужд. Наиболее «безопасными» с точки зрения коррупции являются процедуры субсидирования бюджетного сектора на основе государственных заданий – хищение средств, выделяемых на их исполнение, затруднительно. В частности, это подтверждается выводами Счетной палаты РФ, по мнению которой основным источником коррупции и неэффективного расходования бюджетных средств на сегодняшний день являются государственные закупки, тогда как субсидирование учреждений бюджетного сектора сопряжено лишь с незначительными

нарушениями процедурного свойства¹. В свою очередь, заказ на оказание социальных услуг сопряжен с еще большими рисками, нежели государственные закупки, поскольку отбор поставщиков планируется осуществлять на основе «качественных» критериев, а не по цене; как следствие, автоматизировать процедуру отбора и перевести ее в форму, аналогичную электронным аукционам, будет сложно.

Кроме того, заказ на оказание социальных услуг, сопровождающийся рисками деградации материальной базы учреждений, снижает стабильность системы бюджетных услуг и создает дополнительные риски для потребителей. В рамках доработки законопроекта о заказе на оказание социальных услуг, в частности, следует существенно смягчить планы по внедрению заказа на оказание социальных услуг на субфедеральном и местном уровнях, а именно:

- отказаться от идеи приоритета конкурентного размещения заказа перед заданием, предоставив высшим органам исполнительной власти каждого публично-правового образования самостоятельно определять соотношение задания и заказа, размещаемого на конкурентной основе, в каждой отдельной сфере без какого-либо прямого или косвенного диктата сверху;

- отказаться от утверждения на федеральном уровне «дорожных карт» и планов, стимулирующих отраслевые ведомства и регионы к обеспечению в той или иной сфере определенного процента ГЧП-проектов, доли частных поставщиков, включая СОНКО, и пр.;

- не распространять систему заказа на оказание социальных услуг на инвестиционноремонтные направления, такие как здравоохранение и общее образование, сохранив при этом допуск негосударственных поставщиков услуг, включая СОНКО, к бюджетному финансированию, посредством развития системы социальных сертификатов. С одной стороны, потребительский выбор позволит обеспечить определенную поддержку «третьего сектора» и спрос на услуги СОНКО, приносящие доход, а с другой – он в отличие от заказов для государственных нужд и/или заказа на оказание социальных услуг не является коррупционноремонтным.

При этом на федеральном уровне на систему заказа на оказание социальных услуг целесообразно перевести в первую очередь услуги СОНКО, выполняющих функции агентов ведомственной политики, которые в настоящее время финансируются формально по конкурсу, а де-факто – именно по причине функциональной связи их деятельности с полномочиями ведомства-грантодателя.

¹ Отчет Счетной палаты РФ за 2016 г. URL: http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/896/

Помимо этого, следует принять ряд мер, направленных на снижение рисков ухудшения качества услуг, право оказания которых делегируется частному сектору, включая СОНКО, в том числе для организаций, включенных в реестр поставщиков социальных услуг и реестр ОПУ: ввести требование о соответствии заработных плат персонала приведенным в майских указах Президента РФ и/или среднему уровню зарплат и нагрузки на персонал, существующему в бюджетных учреждениях региона/муниципального образования, выполняющих аналогичные услуги. Это позволит избежать ситуации, когда СОНКО добивается экономии за счет персонала и, как следствие, качества услуг; следует также детализировать вопросы, связанные с контролем за качеством услуг СОНКО.

В части совершенствования системы компенсационных субсидий поставщикам социальных услуг необходимо также урегулировать ряд процедурных вопросов, включая:

- вопрос об авансировании поставщиков, предоставляющих услуги населению (в противном случае сохранится ситуация, когда они фактически кредитуют бюджет);

- вопрос о четком разграничении функций индивидуальной программы социального обслуживания и социального сертификата. Представляется, что первый документ следует рассматривать в качестве подтверждающего право потребителя на получение услуг, а второй – использовать в качестве документа, подтверждающего финансовые обязательства публично-правового образования по финансированию услуг. При этом сертификат должен выполнять две основные функции: функцию формирования очереди в ситуации, когда публично-правовое образование в состоянии профинансировать меньшее количество услуг по сравнению с общей потребностью, а также функцию по обеспечению возможности соплатежей со стороны потребителя, если он желает приобрести услуги повышенного качества, включая услуги частных компаний и СОНКО.

При распределении конкурсных субсидий целесообразно:

- более четко разграничить предмет проводимых конкурсов между различными федеральными ведомствами. Сохранение ситуации, когда проект по одному и тому же направлению может представляться на конкурсы, проводимые различными ведомствами, нежелательно;

- в целях повышения степени формализации критериев отбора конкурсных проектов следует четко разделять конкурсы, связанные с финансированием «рутинной» деятельности СОНКО (фактически – дополнительных социальных услуг) и проектной деятельностью, что позволит в перспективе уточнить критерии для отбора проектов, относящихся к этим двум различным типам. В числе «рутинных» услуг, финансируемых

по конкурсу, по общему правилу, не следует субсидировать базовые социальные услуги, предоставляемые организациями, включенными в реестр поставщиков социальных услуг. Кроме того, вынесение на конкурс «рутинных» услуг должно быть четко мотивировано. Основанием для их конкурсного финансирования может являться: недостаток мощностей бюджетных учреждений (характерный, к примеру, для социальных стационаров), инновационный метод оказания «рутинных» услуг, дополнительный характер «рутинных» услуг по сравнению с ведомственным перечнем бюджетных услуг (услуги по обучению пенсионеров компьютерной грамотности, услуги иппотерапии, услуги по дополнительной социализации отдельных категорий граждан и пр.). При этом ведомства, финансирующие «рутинные» услуги СОНКО посредством конкурсных субсидий, должны по возможности допускать к участию в конкурсах и бюджетные учреждения. Это особенно актуально в ситуации, когда СОНКО получают расширенный доступ к компенсационным субсидиям через систему заказа на оказание социальных услуг. Из числа проектных услуг СОНКО, финансируемых по конкурсу, следует по возможности исключать мероприятия (фестивали, концерты, дни города и пр.) и агитацию (за здоровый образ жизни, донорство и пр.). Причины: а) критерии, на основании которых отбирается СОНКО – организатор мероприятия, существенно менее прозрачны, нежели критерии, на основании которых осуществляется государственный заказ подобных услуг; б) субсидирование СОНКО дискриминирует участников рынка, созданных с применением других организационно-правовых форм.

Заключение

Проведенное исследование показало, что в настоящее время бюджетная поддержка СОНКО строится на основе предпосылки о том, что развитие «третьего сектора» является самостоятельным благом. Это находит свое отражение и в критериях конкурсного отбора при распределении субсидий между СОНКО, и в планах по расширению допуска СОНКО к выполнению заказа на оказание социальных услуг. Подобный подход представляется ошибочным: для государства приоритетным направлением поддержки должен являться рынок социальных услуг, а не организации, их предоставляющие.

Тем более бюджетная поддержка не должна зависеть от организационно-правовой формы, используемой поставщиками. Приведенные в исследовании примеры подтверждают, что статус НКО для поставщиков услуг в целом ряде случаев является формальностью, позволяющей претендовать на лучшие условия при осуществлении деятельности, приносящей доход. Искусственное стимулирование «третьего сектора» приводит к перерегистрации бюджетных учреждений в НКО (пример Башкортостана), к выбору формы НКО при регистрации негосударственных поставщиков услуг, изначально ориентированных на их предоставление на коммерческой основе (пример – частные образовательные учреждения), и т.д.

При этом в ситуации, когда СОНКО допускаются на рынок социальных услуг и (или) к участию в конкурсах на реализацию социальных проектов наряду с другими поставщиками, СОНКО постепенно вытесняются с рынка (пример социального обслуживания в Пермском крае).

С организационной точки зрения бюджетная поддержка СОНКО недостаточно систематизирована: сохраняется многоканальность поддержки проектов, реализуемых СОНКО, а также возможность конкурсного субсидирования услуг, оказание которых должно оплачиваться посредством компенсаций.

Системе бюджетной поддержки СОНКО свойственны также многочисленные проблемы процедурного свойства: критерии отбора СОНКО, претендующих на получение субсидий, не обеспечивают должного уровня формализации конкурсных процедур; большинство проводимых конкурсов имеют выраженный кросс-отраслевой характер; в рамках одного конкурса конкурируют «рутинные» услуги и проекты, реализуемые СОНКО; распространены примеры, когда органами государственной власти субсидируются услуги крупных СОНКО, выступающих в роли

агентов ведомственной политики; имеются многочисленные примеры зачисления субсидиями СОНКО, распределяемыми на недостаточно прозрачной основе, закупок для государственных нужд и т.д.

В совокупности это позволяет сделать вывод о целесообразности трансформации системы бюджетной поддержки: от «третьего сектора» как такового к рынку социальных услуг независимо от организационно-правовой формы, используемой их поставщиками.

Целенаправленная поддержка СОНКО может быть сохранена в той форме, в какой она предоставляется Министерством экономического развития (создание и поддержка ресурсных центров, субсидирование регионов, развивающих «третий сектор»), а также в той форме, в какой она предоставляется через систему президентских грантов.

В остальных случаях проектные мероприятия в социальной сфере должны получать поддержку на конкурсной основе. При этом к конкурсам должны допускаться любые потенциальные поставщики – как коммерческие, так и некоммерческие. «Рутинные» услуги в социальной сфере преимущественно должны финансироваться через систему государственных заданий (которые сейчас распределяются только между учреждениями бюджетного сектора) или заказа на оказание социальных услуг.

Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара с 1996 года издается серия “Научные труды”. К настоящему времени в этой серии вышло в свет более 170 работ.

**Последние опубликованные работы
в серии “Научные труды”**

№ 175Р А. Божечкова и др. *Построение моделей денежного и валютного рынков. 2018.*

№ 174Р В. Баринаева *Зарубежный опыт развития социального предпринимательства и возможность его применения в России. 2018.*

№ 173Р А. Божечкова, А. Мамедов, С. Синельников-Мурылев, М. Турунцева. *Стабилизационные свойства трансфертов, выделяемых регионам России из федерального бюджета. 2018.*

№ 172Р А. Абрамов. *Российский финансовый рынок: факторы развития и барьеры роста. 2017.*

№ 171Р Д. Алексеевич. *Опыт реформ финансовых рынков в странах – конкурентах России на глобальном рынке капитала. 2016.*

№ 170Р А. Дерюгин и др. *Актуальные проблемы в сфере бюджетной политики. 2016.*

№ 169Р Г. Идрисов. *Промышленная политика России в современных условиях. 2016.*

№ 168Р Е. Горюнов, Л. Котликофф, С. Синельников-Мурылев. *Теоретические основы бюджетного разрыва как показателя долгосрочной фискальной устойчивости и его оценка для России. 2015.*

№ 167Р С. Синельников-Мурылев и др. *Декомпозиция темпов роста ВВП России. 2015.*

№ 166Р А. Полбин, С. Дробышевский. *Построение динамической стохастической модели общего равновесия для российской экономики. 2014.*

А. Золотарева, А. Киреева

**АНАЛИЗ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ПОДДЕРЖКИ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ
НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

Редакторы: Н. Главацкая, К. Мезенцева, А. Шанская

Корректор: Н. Андрианова

Компьютерный дизайн: В. Юдичев

125993 г. Москва,
Газетный пер., д. 3–5, стр. 1
Тел. (495) 629-6736, fax (495) 691-3594
E-mail: info@iep.ru
www.iep.ru

Подписано в печать 06.11.2018

Тираж 300 экз.

ISBN 978-5-93255-546-0



9 785932 555460