

ПРИВЛЕЧЕНИЕ НКО К ОКАЗАНИЮ УСЛУГ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Рудник Б.Л., Куштанина Е.В., Романова В.В.¹

Аннотация

В статье представлены результаты исследования организационно-экономических механизмов привлечения НКО к оказанию услуг в отраслях социальной сферы, в том числе масштабов реального использования этих механизмов в субъектах РФ на основе анализа показателей объема и структуры предоставляемых НКО бюджетных средств.

Представлен анализ организационно-экономических механизмов привлечения НКО к оказанию услуг в отраслях социальной сферы применительно к федеральному и региональному уровням.

Рассмотрены: а) права (обязанности) государственных (муниципальных) органов по привлечению НКО к оказанию социальных услуг за счет бюджетных средств; б) порядок отбора поставщиков услуг; в) способ (инструмент) предоставления НКО бюджетных средств.

Показаны недостатки этих механизмов, обуславливающие барьеры на пути более широкого привлечения НКО к оказанию социальных услуг. Одним из таких барьеров является низкий «статус» оказываемых НКО услуг. Они сегодня нередко формально не относятся к числу государственных (муниципальных) услуг, обеспечивающих реализацию социальных гарантий.

Ключевые слова: государственные (муниципальные) услуги; социальная сфера; НКО; бюджетное финансирование; субсидии.

¹ Рудник Борис Львович – кандидат экономических наук, директор Института управления государственными ресурсами Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: brudnik@hse.ru

Куштанина Елена Викторовна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института управления государственными ресурсами, НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: ekushtanina@hse.ru

Романова Вера Васильевна – заместитель директора Центра государственного сектора экономики, Институт управления государственными ресурсами, НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: vromanova@hse.ru

Введение

В последние годы вопросам развития некоммерческого сектора экономики (Третьего сектора), участия частных некоммерческих организаций (далее – НКО) в решении социально значимых задач уделяется значительное внимание в официальных документах. Достаточно сказать, что уже три года как необходимость поддержки НКО, привлечения их к оказанию государственных и муниципальных услуг подчеркивается в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. В частности, в Послании 2013 г. Президент РФ назвал в числе мер реформирования бюджетной сферы «развитие реальной конкуренции, открытие бюджетной сферы для НКО и социально ориентированного бизнеса».

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

- 1) повышение эффективности расходования бюджетных средств, направляемых на обеспечение предоставления населению государственных и муниципальных услуг;
- 2) повышение качества и эффективности оказания государственных и муниципальных услуг в отдельных отраслях социальной сферы;
- 3) обеспечение развития Третьего сектора.

Роль, отводимая НКО в решении двух первых задач, по сути является идентичной и обусловлена провозглашенным в последние годы курсом на развитие конкуренции за бюджетные средства (преодоление монополии государственных и муниципальных учреждений)². То есть разделение нами двух первых задач носит не столько содержательный, сколько формальный характер, обусловленный относительно автономной работой различных органов государственной власти (Минфина России и Минэкономразвития России – первая задача, Минобрнауки России и других министерств социального блока – вторая задача). В дальнейшем без разделения рассматриваются две первые из выделенных задач, а точнее – повышение качества и эффективности предоставления населению государственных и муниципальных услуг на основе развития конкуренции за выделяемые на эти цели бюджетные средства. При этом речь пойдет об услугах в социальной сфере, расходы на которую консолидированного бюджета РФ за период 2000–2015 гг. выросли в 18,1 раза в номинальном и в 3,0 раза в реальном выражении (Анализ бюджетного финансирования..., 2016). В настоящее время они составляют 57,1% расходов названного бюджета (для сравнения: в 2000 г. – 27,4%).

Вопросы взаимодействия государства и НКО исследуются во многих работах как зарубежных, так и российских ученых (см.: Salamon, Toepler, 2015;

² См., например, доклад Минфина России «Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета», в котором названный курс получил воплощение в предложении о разработке и принятии федерального закона «Об оказании государственных и муниципальных услуг на конкурентной основе». Официальный сайт Минфина России minfin.ru

Salamon, Benevolenski, Jakobson, 2015; Мерсиянова, Беневоленский, 2016; Справится ли государство..., 2012, Реформа бюджетного сектора ..., 2013; и др.). Отмечая широту рассматриваемых проблем, подчеркнем, что для России в условиях практически полного огосударствления социальной сферы особую актуальность имеет проблема привлечения НКО к оказанию социальных услуг. Эта проблема носит многоаспектный характер. Одним из важнейших и не исследованных сегодня аспектов является формирование в нашей стране организационно-экономических механизмов такого привлечения. Мы провели исследование этих механизмов применительно к федеральному и региональному уровням, в том числе масштабов их реального использования в субъектах РФ на основе анализа соответствующих финансовых показателей, и его результаты представляем в данной статье.

Существующие механизмы привлечения НКО к оказанию государственных и муниципальных услуг. Федеральный уровень

Заметный прогресс в привлечении НКО к оказанию государственных услуг пока не достигнут, о чем свидетельствует неоднократное указание на необходимость такого привлечения в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию³. Если обратиться к цифрам, то в 2015 г. в социальной сфере объем выделенных НКО субсидий из федерального бюджета составил лишь 40 млрд. руб., или 1,6% от общего объема средств, направленных в эту сферу из названного бюджета. При этом по сравнению с 2013 г. он снизился почти на 15%.

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

Еще одна проблема статуса – в отдельных случаях услуги НКО, согласно законодательству, не являются услугами, реализующими социальные гарантии. Это относится к дошкольному и общему образованию, для которых

³ Актуальность данной задачи подчеркивалась ранее и Президентом России Д.А. Медведевым в его Послании Федеральному Собранию 2010 г.

прямо предусматривается (п. 3 части 1 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»), что такие гарантии обеспечиваются в муниципальных учреждениях. Что касается других областей социальной сферы, то в соответствующих федеральных законах данный вопрос не отражен.

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

- а) права (обязанности) государственных (муниципальных) органов по привлечению НКО к оказанию услуг за счет бюджетных средств;
- б) порядок отбора поставщиков;
- в) способ (инструмент) предоставления НКО бюджетных средств.

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

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

Во-первых, такие закупки могут осуществляться с целью оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам⁴. При этом в качестве потенциальных поставщиков услуг выступают любые юридические лица, включая НКО⁵. То есть государственным и муниципальным органам предоставлено право привлечения НКО к оказанию государственных и муниципальных услуг через указанные закупки.

Во-вторых, ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» устанавливает конкурентный (конкурсный) порядок определения поставщиков услуг.

В-третьих, для финансирования контрактов имеется специальный бюджетный инструмент – ассигнования на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

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

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

⁴ Ст. 69.1 БК РФ.

⁵ Ст. 3 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ о контрактной системе).

ры, однако они носят, как правило, принципиально иной, «распределительный» характер. Так, поставщики услуг в сфере высшего образования определяются путем проведения «публичного конкурса»⁶, по результатам которого установленный объем «контрольных цифр приема» оказывается распределенным между сотнями государственных и частных вузов.

Во-вторых, используемые в рамках контрактной системы конкурсы, а особенно аукционы, предполагают применение стоимостных критериев отбора исполнителей. Однако соображения экономии не могут доминировать при выборе поставщиков социальных услуг. Современное бюджетное финансирование оказания таких услуг базируется на нормативном подходе. В этих условиях в основе отбора поставщиков должна лежать их конкуренция по качеству, а не по цене услуги, которая фиксируется на нормативном уровне.

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

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

Первая модель.

1. Установлена обязанность/право государственных и муниципальных органов привлекать НКО к оказанию услуг.
2. Порядок отбора поставщиков предусматривает:
 - отбор производится из числа автономных и бюджетных учреждений, а также НКО;
 - отбор производится на конкурсной основе. Принципиально, что отобранных исполнителей может быть много;
 - по результатам реализации конкурсных процедур исполнителям (государственным (муниципальным) учреждениям) устанавливаются государственные (муниципальные) задания, с НКО заключаются соглашения.
3. Оказание услуг финансируется с применением двух бюджетных инструментов:
 - для государственных (муниципальных) учреждений используется субсидия на выполнение государственного (муниципального) задания (ч. 1 ст. 78.1 БК РФ),
 - для НКО – субсидия, предусмотренная частью 2 ст. 78.1 БК РФ.

⁶ Ч. 3 ст. 100 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Вторая модель.

1. Установлена обязанность/право государственных и муниципальных органов привлекать НКО к оказанию услуг.
2. Порядок отбора поставщиков предусматривает:
 - государственными (муниципальными) органами по установленным критериям определяются организации, которые могут оказывать соответствующие государственные (муниципальные) услуги населению. При этом потенциальных поставщиков услуг может быть много;
 - проводится информирование потребителей о потенциальных поставщиках услуг и условиях их предоставления;
 - потребители выбирают поставщика при возможных ограничениях (например, с учетом места жительства), информация о реализовавшемся потребительском выборе поступает в соответствующий государственный (муниципальный) орган;
 - поставщикам-учреждениям устанавливаются государственные (муниципальные) задания, с НКО заключаются соглашения.
3. Оказание услуг финансируется с применением двух бюджетных инструментов:
 - для государственных (муниципальных) учреждений используется субсидия на выполнение государственного (муниципального) задания;
 - для НКО – субсидия, предусмотренная частью 2 ст. 78.1 БК РФ.

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

- для государственных (муниципальных) учреждений используется субсидия на выполнение государственного (муниципального) задания,
- для НКО – субсидия, предусмотренная частью 2 ст. 78.1 или субсидия, предусмотренная статьей 78 БК РФ,
- для иных лиц – субсидия, предусмотренная статьей 78 БК РФ.

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

Иной, более благоприятный финансовый механизм предусмотрен для государственных и муниципальных учреждений, которым бюджетные средства выделяются на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания. Неравенство государственных (муниципальных) учреждений и частных организаций выглядит еще бо-

лее заметным, если учесть, что первым средства выделяются не только собственно на оказание услуг, но и на содержание их имущества (ч. 1 ст. 78.1 БК РФ). Развитие учреждений обеспечивается за счет «субсидий на иные цели» (там же) и субсидий на осуществление капитальных вложений (ст. 78.2 БК РФ), которые не могут предоставляться частным организациям.

Для рассмотренных моделей сегодня отсутствуют две компоненты общепромышленного характера, которые вместе с указанными субсидиями могли бы составить механизмы привлечения НКО к оказанию государственных и муниципальных услуг. Анализ с этой точки зрения федеральных отраслевых законов (см. табл. 1) позволяет сделать следующие общие выводы:

- отраслевые законы не выделяют НКО в отдельный сектор экономики. Их нормы относятся ко всем частным организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим свою деятельность в соответствующих сферах;
- отраслевые законы «достраивают» рассмотренные модели, оформляя в законодательстве такую их необходимую компоненту, как обязанности (права) органов государственной власти (органов местного самоуправления) привлекать НКО к оказанию социальных услуг за счет бюджетных средств (исключение – сфера культуры). Что касается порядка отбора поставщиков, то он может определяться (и определяется сегодня) актами органов государственной власти (решениями органов местного самоуправления).

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

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

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

Второй вопрос связан с предусмотренным отраслевыми законами бюджетным инструментом.

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

Завершая анализ отраслевого законодательства, следует отметить ухудшение ситуации в сфере культуры. В текущей редакции Основ законодательства Российской Федерации о культуре отсутствуют положения, предусматривающие государственное финансирование частных организаций, включая НКО.

В то же время в редакции Основ до 2004 г. такие положения были, правда в плане поддержки негосударственных организаций культуры, а не привлечения их к оказанию услуг.

Таблица 1
Организационно-экономические механизмы привлечения НКО к оказанию социальных услуг
(федеральные отраслевые законы)

Федеральный закон	Обязанности (права) государства (муниципалитетов) по привлечению НКО к оказанию услуг за счет бюджетных средств	Порядок (процедура) отбора поставщиков	Бюджетный инструмент
ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»	Установлены. Указано, что контрольные цифры приема устанавливаются организациями, осуществляющими образовательную деятельность (ч. 3 ст. 100). В число таких организаций согласно этому закону входят частные организации (ст. 2).	Публичный конкурс по распределению контрольных цифр приема (ч. 3 ст. 100). Порядок определения контрольных цифр приема закон не устанавливает. Он утверждается Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления за счет ассигнований соответствующего федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов ⁷ (ч. 4 ст. 100).	Субсидии на возмещение затрат, которые рассчитываются с учетом нормативных затрат «на оказание соответствующих государственных или муниципальных услуг в сфере образования» (ч. 5 ст. 99).
Дошкольное и общее образование	Установлены. В состав полномочий органов власти субъектов РФ включено финансовое обеспечение получения дошкольного и общего образования в частных образовательных организациях, осуществляющих по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам (п. 6 ч. 1 ст. 8)	Не определен	Субсидии на возмещение затрат, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг) в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов РФ (п. 6 ч. 1 ст. 8)
ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»	Установлены. Предусмотрены права медицинских организаций на участие в оказании медицинской помощи в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи (ст. 78)	Не определен	Не определен

⁷ Постановлением Правительства РФ от 27.03.2015 N 285 утверждены Правила установления организациям, осуществляющим образовательную деятельность, контрольных цифр приема за счет ассигнований федерального бюджета.

Федеральный закон	Обязанности (права) государства (муниципалитетов) по привлечению НКО к оказанию услуг за счет бюджетных средств	Порядок (процедура) отбора поставщиков	Бюджетный инструмент
ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»	<p>Обязанности (права) государства (муниципалитетов) по привлечению НКО к оказанию услуг за счет бюджетных средств</p> <p>Установлены. Медицинская организация (в том числе НКО) включается в реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования на основании уведомления, направляемого ею в территориальный фонд. Территориальный фонд не вправе отказать медицинской организации во включении в этот реестр (ч. 2 ст. 15)</p>	<p>Порядок (процедура) отбора поставщиков</p> <p>Объемы предоставления медицинской помощи, установленные территориальной программой обязательного медицинского страхования, распределяются специальной комиссией исходя из количества, пола и возраста застрахованных лиц, количества прикрепленных застрахованных лиц к медицинским организациям, а также потребности застрахованных лиц в медицинской помощи (ч. 10 ст. 36)</p>	<p>Бюджетный инструмент</p> <p>Источник финансирования – средства ОМС.</p> <p>Заданы требования к такому механизму, который должен устанавливаться территориальными программами ОМС и предусматривать, в частности, исполнение определенных финансовых нормативов. Указано, что территориальная программа ОМС должна, в том числе, включать в себя значения нормативов финансовых затрат на единицу объема предоставления медицинской помощи в расчете на одно застрахованное лицо, норматива финансового обеспечения на одно застрахованное лицо, способы оплаты медицинской помощи, структуру тарифа на оплату медицинской помощи (ч. 8 ст. 36)</p>
Основы законодательства РФ о культуре	Не установлены	Не определен	Не определен
ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»	<p>Установлены.</p> <p>Предусмотрено право поставщика социальных услуг быть включенным в реестр поставщиков социальных услуг субъекта РФ (ч. 1 ст. 11)</p>	<p>Не определен (т. е. не определено, в чем состоит процедура включения организации в названный реестр)</p>	<p>Не определен.</p> <p>Соответствующие положения носят чрезвычайно общий характер. Говорится об использовании субсидий (не уточняется, каких), закупках социальных услуг у негосударственных организаций и индивидуальных предпринимателей (ч. 4 ст. 30)</p>

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

Федеральное законодательство предоставляет субъектам РФ широкие возможности в формировании механизмов привлечения НКО к оказанию социальных услуг. В рамках закрепленных за субъектами РФ полномочий в части оказания услуг населению в социальной сфере имеются полномочия, к реализации которых могут привлекаться НКО (табл. 2).

Таблица 2

Полномочия субъектов РФ в части оказания услуг населению в социальной сфере

Отрасли социальной сферы	Полномочия субъектов РФ в части оказания услуг населению	Федеральные законы
Образование	Финансовое обеспечение получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, посредством предоставления указанным организациям субсидий на возмещение затрат (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг).	ФЗ от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», п. 13.2 ч. 2 ст. 26.3
	– Организация предоставления среднего профессионального образования, включая обеспечение государственных гарантий реализации права на получение общедоступного и бесплатного среднего профессионального образования.	ФЗ от 06.10.1999 N 184-ФЗ, п. 14 ч. 2 ст. 26.3
	– Органы государственной власти субъектов РФ <i>имеют право</i> на дополнительное финансовое обеспечение мероприятий по организации питания обучающихся в частных общеобразовательных организациях по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам.	ФЗ от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», ч. 2 ст. 8
	– Осуществление региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью ⁸	ФЗ от 06.10.1999 N 184-ФЗ п. 58 ч. 2 ст. 26.3

⁸ Осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью отнесено к сфере образования условно. В регионах это направление иногда включается в социальное обслуживание, а иногда вообще организовано как самостоятельная отрасль социальной сферы (молодежная политика). Аналогично условно отнесено к социальному обслуживанию обеспечение отдыха и оздоровления детей, в ряде регионов относящееся к образованию.

Отрасли социальной сферы	Полномочия субъектов РФ в части оказания услуг населению	Федеральные законы
Здравоохранение	<ul style="list-style-type: none"> – Создание в пределах компетенции, определенной законодательством РФ, условий для развития медицинской помощи и обеспечения ее доступности для граждан – Организация осуществления мероприятий по профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни 	<p>ФЗ от 21.11.2011 N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», ч. 1 ст. 16</p> <ul style="list-style-type: none"> – п. 6 – п. 8
Социальное обслуживание	<ul style="list-style-type: none"> – Социальная поддержка и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941–1945 гг., семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан – Осуществление полномочий в области содействия занятости населения – Организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей (за исключением организации отдыха детей в каникулярное время) – Организация профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании 	<p>ФЗ от 06.10.1999 N 184-ФЗ, ч. 2 ст. 26.3</p> <ul style="list-style-type: none"> – п. 24 – п. 75 – п. 24.3 – п. 21.3
Культура и искусство	Организация и поддержка учреждений ⁹ культуры и искусства (за исключением федеральных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти)	«Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1), абз. 5 ст. 39

Источник: Составлена авторами.

⁹ Имеются основания предполагать, что в принятом еще в 1992 г. документе («Основы законодательства Российской Федерации о культуре») под «учреждениями» понимаются организации всех форм собственности и организационно-правовых форм, осуществляющие культурную деятельность».

В целях анализа механизмов привлечения НКО к оказанию социальных услуг было проведено обследование региональной законодательной базы 11 субъектов РФ. Их состав был определен следующим образом. Из общего числа субъектов РФ были отобраны 10 регионов-лидеров, выделенных на основе совместного учета следующих трех показателей¹⁰:

- доля субсидий частным организациям¹¹ в социальной сфере в расходах, направляемых в этой сфере на выполнение государственного задания;
- доля субсидий НКО в социальной сфере в расходах, направляемых в этой сфере на выполнение государственного задания;
- число НКО на 10 000 человек населения региона.

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

Всего по 11 отобранным субъектам РФ было изучено 260 законодательных актов. Анализировались опубликованные на 1 октября 2016 г. в открытом доступе документы с использованием данных: справочной правовой системы «КонсультантПлюс» (региональное законодательство) и официальных сайтов органов исполнительной власти субъектов РФ.

И здесь следует отметить, что зачастую региональные нормативные правовые акты не выделяют НКО. Их нормы относятся ко всем частным организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим свою деятельность в соответствующих сферах.

Механизмы привлечения частных организаций, в том числе НКО, к оказанию услуг в социальной сфере анализировались по обозначенным выше трем составляющим. В этих целях для каждого из 11 регионов по аналогии с федеральным уровнем разрабатывались аналитические таблицы, такие как, например, приведенная ниже таблица 3, составленная нами для Республики Башкортостан. Анализ этих таблиц позволил сделать следующие выводы.

Права (обязанности) региональных органов по привлечению НКО к оказанию услуг за счет бюджетных средств предусмотрены в выделенных субъектах РФ во всех отраслях социальной сферы, при этом относительно редко – в здравоохранении и культуре. В здравоохранении привлечение НКО предусматривается лишь в Пермском крае, Самарской и Тюменской областях, в культуре – в Пермском крае, Костромской и Самарской областях. Показательно наличие в официальном документе Правительства Новосибирской области по развитию конкуренции (2016 г.)¹² информации

¹⁰ Для расчета показателей использовались бюджетная отчетность и статистическая информация.

¹¹ В исследовании НКО рассматривались как часть частного сектора, включающего как некоммерческие, так и коммерческие организации.

¹² «Дорожная карта» достижения целевых значений показателей мероприятий по содействию развитию конкуренции на территории Новосибирской области до 2018 г. (утверждена постановлением губернатора Новосибирской области от 15.06.2016 N 143).

об отсутствии сведений о «количестве, направлении деятельности и техническом оснащении негосударственных (немуниципальных) учреждений культуры», что, очевидно, и обуславливает отсутствие в этом регионе сферы культуры среди направлений привлечения частных организаций к оказанию социальных услуг.

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

Таблица 3

Организационно-экономические механизмы привлечения НКО к оказанию социальных услуг в Республике Башкортостан (РБ)

Сфера	Обязанности (права) государства по привлечению частных организаций к оказанию социальных услуг	Порядок (процедура) отбора поставщиков	Бюджетный инструмент
Образование			
Проф. образование	Установлены. В ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» указано, что контрольные цифры приема устанавливаются организациям, осуществляющим образовательную деятельность (ч. 3 ст. 100). В число таких организаций входят частные организации (ст. 2). Законом РБ об образовании определено, что Правительство РБ утверждает порядок установления осуществляющим образовательную деятельность организациям контрольных цифр приема за счет бюджета РБ	Публичный конкурс по распределению контрольных цифр приема. Порядок определения контрольных цифр приема устанавливает Правительство РБ. Порядок проведения конкурса утвержден Минобразования РБ. Организация представляет заявку в Минобразования РБ и установленный комплект документов. Основанием недопущения заявки к конкурсу является только отсутствие лицензии или аккредитации организации. Проведение конкурсного отбора осуществляется балльным ранжированием заявок по 9 показателям заданной шкалы. Критерии не стоимостные. Контрольные цифры приема устанавливаются приказом Минобразования РБ. Результатом процедуры отбора является множественность поставщиков услуги	Субсидии на возмещение затрат, которые рассчитываются с учетом нормативных затрат на оказание услуги

Сфера	Обязанности (права) государства по привлечению частных организаций к оказанию социальных услуг	Порядок (процедура) отбора поставщиков	Бюджетный инструмент
<i>Дошкольное и общее образование</i>	Установлены. В составе полномочий органов государственной власти РБ в сфере образования предусмотрено финансовое обеспечение получения дошкольного и общего образования в частных образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам	Условиями предоставления субсидий являются: – наличие лицензии на осуществление образовательной деятельности и свидетельства о государственной аккредитации; – деятельность не менее одного года с момента регистрации; – юридическое лицо, зарегистрированное на территории РБ. Основание для отказа – обнаружение недостоверных сведений в представленных документах. Отбор поставщиков осуществляется родителями. Для получения субсидии предоставляются данные о количестве обучающихся (воспитанников), зачисленных в образовательное учреждение	Субсидии на возмещение затрат, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг) в соответствии с установленными в РБ нормативами
<i>Отдых детей и их оздоровление</i>	Установлены. Для детей, проживающих на территории РБ, предусмотрена полная или частичная оплата стоимости путевок в расположенные на территории РБ санаторно-курортные и оздоровительные организации	Создана Единая система учета детей и подростков РБ, нуждающихся и пользующихся услугами в сфере отдыха и оздоровления. Система автоматизирует ведение сертификатов на оплату путевок, формирование и ведение реестра организаций отдыха и оздоровления детей РБ. Участники Системы – организации отдыха и оздоровления детей, иные организации независимо от организационно-правовой формы, участвующие в организации отдыха и оздоровления детей. Для вхождения в реестр организации самостоятельно предоставляют установленную информацию. Выбор поставщика услуг производится их получателем. Предусмотрен сертификат на отдых детей. Предоставляется одному из родителей в расчете не более одного раза в год на каждого ребенка в семье с целью использования для частичной или полной оплаты путевки на отдых детей. Родители передают полученный сертификат выбранной ими организации, предоставляющей услуги по отдыху и оздоровлению детей, в счет оплаты путевки	Субсидия на возмещение затрат. Из бюджета РБ предоставляются субвенции бюджетам муниципальных районов и городских округов РБ на организацию и обеспечение отдыха и оздоровления детей (за исключением организации отдыха детей в каникулярное время). Организация, предоставляющая услуги по отдыху детей, представляет полученные от родителей сертификаты на отдых детей в уполномоченные муниципальные органы для оплаты

Сфера	Обязанности (права) государства по привлечению частных организаций к оказанию социальных услуг	Порядок (процедура) отбора поставщиков	Бюджетный инструмент
Здраво-охранение	Установлены. Предусмотрены права частных медицинских организаций на участие в реализации программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, включая программы ОМС	Не урегулирована процедура распределения объемов медицинской помощи, подлежащих оплате из средств ОМС, между медицинскими организациями	Не определен
Социальное обслуживание Оказание услуг в сфере социального обслуживания в целом	Установлены. Утверждено Положение о размере и порядке выплаты компенсации поставщикам социальных услуг – частным организациям и индивидуальным предпринимателям за предоставленные гражданам социальные услуги в соответствии с индивидуальной программой	Выплаты компенсации осуществляется поставщикам, включенным в Реестр поставщиков социальных услуг РБ. Формирование и ведение Реестра отнесено к компетенции Минтруда РБ. Включение поставщиков социальных услуг в Реестр осуществляется на добровольной основе	Субсидия на возмещение затрат. Субсидия на возмещение затрат выплачивается поставщику при условии документального подтверждения произведенных расходов
Социальное обслуживание на дому	Установлены. Утвержден порядок предоставления субсидий НКО, оказывающим услуги в сфере социального обслуживания населения на дому	Предоставление субсидий – на конкурсной основе НКО при условии, что они: не созданы политическими партиями; не являются государственными (муниципальными) учреждениями; включены в реестр поставщиков. Заявитель не допускается к участию в конкурсе только в случаях, если организация или представленные документы не соответствуют данным требованиям или нарушен срок приема документов. Конкурс проводится один, но в разрезе отдельных лотов (оказание услуг на территории определенного района с известным числом обслуживаемых). В процедуре конкурса используется балльная оценка по установленным критериям (качественным). Выбирается один поставщик для района	Субсидия НКО на финансовое обеспечение оказания услуги

Источники: В таблице использованы 15 нормативных правовых актов Республики Башкортостан (законы РБ, постановления Правительства РБ, приказы органов исполнительной власти РБ).

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

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

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

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

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

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

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

В законах отобранных субъектов РФ такие нормы присутствуют в основном в сфере образования, что и понятно, поскольку прямо определено федеральным законодательством как полномочия субъекта РФ (табл. 2).

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

В Ленинградской области законом в полномочия правительства области также включено дополнительное финансовое обеспечение мероприятий по организации питания обучающихся частных общеобразовательных ор-

ганизаций¹³. Кроме того, в сфере отдыха детей соответствующие нормы установлены в специальных законах Пермского края¹⁴ и Республики Саха (Якутия)¹⁵.

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

Несмотря на необоснованные, на наш взгляд, ограничения федерального законодательства по привлечению частных организаций к оказанию социальных услуг, регионы уже принимают опережающие решения. Это касается, в частности, дошкольного и общего образования, где присутствуют барьеры на пути привлечения к оказанию услуг коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей. Согласно ст. 8 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», к полномочиям субъектов РФ относится, в том числе, «финансовое обеспечение получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях...». При этом согласно ст. 2 данного закона, образовательная организация – это НКО. Однако в Ленинградской области к оказанию услуг дошкольного и общего образования предусмотрено привлечение индивидуальных предпринимателей с возмещением им затрат аналогично НКО (документ принят в августе 2016 г.)¹⁶.

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

В большинстве случаев отбор поставщиков осуществляется из их определенной категории, например среди социально ориентированных НКО в пределах заранее выделенных на указанные цели бюджетных средств.

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

¹⁴ Закон Пермского края от 05.02.2016 N 602-ПК «Об организации и обеспечении отдыха детей и их оздоровления в Пермском крае».

¹⁵ Ст. 8 Закона Республики Саха (Якутия) от 22 марта 2006 г. N 328-3 «Об организации и обеспечении отдыха детей и их оздоровления в Республике Саха (Якутия)».

¹⁶ Порядок предоставления субсидий из областного бюджета Ленинградской области индивидуальным предпринимателям на возмещение затрат по реализации образовательных программ (утвержден постановлением Правительства Ленинградской области от 1 августа 2016 г. N 277).

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

Единственный, помимо системы ОМС, пример реальной конкуренции на «рынке» социальных услуг государственных и частных организаций отмечен нами в Кировской области, где проводится общий конкурс для всех юридических лиц, расположенных на территории области, по предоставлению субсидий на мероприятия по отдыху и оздоровлению детей. При этом предусмотрены единые критерии отбора поставщиков и расчет объема субсидий¹⁷.

Как правило, не обеспечивается «прозрачность» порядка отбора поставщиков социальных услуг. Идеальной является ситуация, когда частная организация, удовлетворяющая четко определенным критериям, «автоматически» попадает в число поставщиков.

Если же обратиться к рассмотренным документам, то вырисовывается принципиально иная картина: решение зачастую зависит от различного рода комиссий, руководителей профильных государственных органов. Так, анализ нормативных правовых актов г. Москвы показывает, что при отборе частных поставщиков решения в конечном счете носят субъективный характер (решение о предоставлении субсидии и ее размере в конечном счете принимает руководитель соответствующего отраслевого органа – дошкольное и общее образование¹⁸, содержание детей-сирот, реабилитация инвалидов и другие направления в области социальной защиты населения¹⁹).

Еще показательный пример – отбор поставщиков услуг (частных организаций и физических лиц) в рамках реализации мероприятий государственной программы Новосибирской области «Развитие системы социальной поддержки населения и улучшение социального положения семей с детьми в Новосибирской области на 2014–2019 годы»²⁰. Процедура от-

¹⁷ Порядок предоставления субсидий юридическим лицам, расположенным на территории Кировской области, на возмещение части стоимости путевки в загородные стационарные организации отдыха и оздоровления детей в случае организации ими отдыха и оздоровления детей (утвержден Постановлением Правительства Кировской области от 12 апреля 2010 г. N 47/143).

¹⁸ Порядок предоставления субсидий из бюджета города Москвы частным образовательным организациям в целях возмещения затрат в связи с предоставлением гражданам начального общего, основного общего, среднего общего образования и бесплатного питания в период обучения (утвержден Постановлением Правительства Москвы от 28 декабря 2011 г. N 640-ПП).

¹⁹ Порядок предоставления субсидий из бюджета города Москвы юридическим лицам в целях возмещения затрат, связанных с осуществлением деятельности в сфере социальной защиты населения города Москвы (утвержден Постановлением Правительства Москвы от 28 декабря 2011 г. N 656-ПП).

²⁰ Порядок проведения в Новосибирской области конкурсного отбора юридических лиц (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальных предпринимателей для предоставления им субсидий в рамках реализации государственной программы «Развитие системы социальной поддержки населения и улучшение социального положения семей с детьми в Новосибирской области на 2014–2019 годы» (утвержден приказом Минсоцразвития Новосибирской области от 31 декабря 2014 г. N 1517).

бора предусматривает формирование профильным органом исполнительной власти конкурсной комиссии, которая рассматривает заявки по установленным критериям оценки.

Решение о победителе конкурсного отбора принимается открытым голосованием членов комиссии. Однако критерии не имеют количественной оценки, и фактически, решающим является только мнение членов комиссии.

Относительно применяемых в конкурсных отборах критериев отметим, что когда конкурс проводится не в соответствии с ФЗ о контрактной системе, то в большинстве случаев применяются качественные критерии с установленной балльной оценкой. Однако иногда используемые при этом критерии вызывают вопросы.

В упомянутом выше примере процедуры отбора частных поставщиков услуг для мероприятий социальной поддержки населения в Новосибирской области (поддержка граждан пожилого возраста, детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, создание безбарьерной среды и т.п.) одним из критериев является «наличие у организации антикоррупционной политики». Такой критерий для частных организаций, в том числе НКО (обычно небольших), крайне сомнителен, и при этом он может быть реальным основанием для отказа организации в предоставлении субсидии.

Кроме того, полагаем целесообразным обратить внимание на такой достаточно часто встречающийся критерий, как наличие опыта работы в заданной сфере. В определенных сферах (при работе с детьми, больными, при реабилитации инвалидов) это действительно оправданно. Однако надо понимать, что требование наличия опыта отсекает от участия в конкурсах новые НКО. Так ли необходим опыт работы, например, для услуги «поддержка семейных клубов и консультационных центров» (Пермский край), или же субсидии просто выделяются ежегодно одним и тем же организациям?

Основным способом предоставления бюджетных средств при привлечении НКО к оказанию социальных услуг в большинстве регионов являются субсидии на возмещение расходов.

В трех из 11 рассмотренных регионов в этих целях вообще применяются только субсидии на возмещение расходов (г. Москва, Кировская и Ленинградская области).

В остальных регионах в некоторых случаях применяются субсидии на финансовое обеспечение оказания услуги (социальное обслуживание на дому, реабилитация инвалидов, детский телефон доверия и т.п.).

При этом отметим, что для одной и той же услуги в разных регионах могут использоваться разные способы предоставления бюджетных средств.

Так, для услуги «Содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения» субсидии в г. Москве предоставляются частным организациям в форме «субсидии в целях возмещения затрат», а в Костромской области – НКО «на финансовое обеспечение оказания услуги».

Анализ субсидирования НКО в разрезе субъектов РФ²¹

Пользуясь сформированными механизмами, регионы и муниципалитеты, как правило, привлекают частные организации, в том числе НКО, к оказанию социальных услуг.

Однако объем выделяемых на эти цели средств крайне мал. Так, в 2015 г. расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в основных отраслях социальной сферы²² на субсидирование частных организаций составили лишь 3,1%²³ от объема расходов, направленных бюджетным и автономным учреждениям на выполнение государственных и муниципальных заданий. При этом на НКО пришлось 1,07%.

Наблюдается сильная дифференциация объема субсидирования частных организаций в разрезе субъектов РФ.

Так, максимальное значение отношения объема субсидий частным организациям к объему субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (далее – субсидии на выполнение госзадания) было в Тюменской области – 12,6%, субсидий НКО – 3,2%. В то же время в Чукотском автономном округе и Ростовской области доля субсидий частным организациям составила лишь 0,2%, при этом субсидий НКО – 0,12% и 0,01% соответственно.

В данном исследовании особое внимание в рамках частного сектора уделялось субсидированию НКО.

В целях определения приоритетных направлений такого субсидирования в 11 выбранных субъектах РФ были изучены объемы и структура выделенных средств по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов.

При этом приоритетность направлений привлечения НКО к оказанию социальных услуг определялась на основе показателя соотношения объемов субсидий, предоставляемых НКО, и субсидий на выполнение госзадания.

Подход к определению приоритетов представлен на примере Тюменской области. В этом регионе к приоритетным направлениям относится «Молодежная политика и оздоровление детей» (табл. 4). По данному направлению объем субсидий НКО составил 94,3% объема субсидий на выполнение госзадания.

²¹ В проведении анализа также принимали участие Г.М. Ксынкина и Е.А. Николаенко.

²² Рассматриваются расходы на образование, культуру, здравоохранение и социальную политику. На долю этих отраслей приходится 96% бюджетных средств, направляемых в социальную сферу.

²³ Здесь и далее данные представлены на основании отчета Федерального казначейства «Об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда» по состоянию на 1 января 2016 г. К сожалению, имеющаяся отчетность не позволяет выделить в общем объеме субсидий собственно субсидии, направляемые на финансовое обеспечение оказания социальных услуг, т.е. объем последних еще меньше.

Таблица 4

Структура субсидирования НКО в Тюменской области

Отрасли	Объем субсидий, млн. руб.	Отношение объема субсидий НКО к объему субсидий на госзадание, %	Доля от общего объема субсидий НКО, %
Всего	967,4	3,2	100
Образование, в том числе:	679,0	3,1	70,2
– дошкольное образование;	25,8	0,4	3,8
– общее образование;	50,4	0,4	7,4
– среднее профессиональное образование;	8,8	0,5	1,2
– молодежная политика и оздоровление детей	594,0	94,3	87,5
Культура, кинематография;	164,0	5,2	17,0
другие вопросы в области культуры, кинематографии	164,0	5,2	100,0
Здравоохранение;	5,0	0,7	0,5
другие вопросы в области здравоохранения	5,0	0,7	100,0
Социальная политика, в том числе:	119,4	3,6	12,3
– социальное обслуживание населения;	0,8	0,0	0,8
– социальное обеспечение населения;	111,7	11,3	93,5
– охрана семьи и детства, другие вопросы в области социальной политики	3,9 3,0	30,4 6,3	3,2 2,5

Источник: Составлена авторами.

Аналогично по показателю соотношения объема субсидий НКО и объема субсидий на выполнение госзадания были определены приоритетные направления субсидирования НКО и в других регионах. В Кировской области такими направлениями являются «Молодежная политика и оздоровление детей» (84,6%) и «Охрана семьи и детства» (средства на выполнение госзадания не выделялись). В Самарской области – «Дошкольное образование» (26,4%) и «Молодежная политика и оздоровление детей» (32,3%). В Костромской области – «Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации» (средства на выполнение госзадания не выделялись). В Республике Башкортостан – «Охрана семьи и детства» (средства на выполнение госзадания не выделялись).

Как видно из приведенных примеров, приоритетность субсидирования НКО в регионах различается как по отраслям социальной сферы, так и по направлениям расходования бюджетных средств внутри каждой отрасли.

Чаще всего приоритетными направлениями привлечения НКО к оказанию социальных услуг являются следующие направления:

- в сфере образования – это «Молодежная политика и оздоровление детей» (Кировская, Самарская, Тюменская области, Пермский край);
- в сфере социальной политики – «Охрана семьи и детства» (Республика Башкортостан, Кировская, Тюменская области).

Итак, в заключение еще раз отметим, что субсидирование НКО в социальной сфере не получило заметного развития даже в регионах «лучших практик». Из 11 в 5 регионах (в Республике Мордовия, Пермском крае, Кировской, Костромской и Новосибирской областях) отношение общего объема субсидий НКО к объему субсидий на выполнение госзадания не превысило 1%.

Заключение

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

Однако объем оказываемых НКО социальных услуг и соответственно их бюджетного субсидирования крайне низок. Так, в 2015 г. расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в отраслях социальной сферы на такое субсидирование составили 1,1% от бюджетных средств, направленных учреждениям на выполнение государственных и муниципальных заданий. Это обусловлено, в частности, отмеченными выше недостатками организационно-экономических механизмов: низким «статусом» оказываемых НКО услуг, недостатками процедуры отбора поставщиков (не обеспечивается их прозрачность и объективность), применением компенсационного механизма выделения бюджетных средств. Можно надеяться, что ситуация заметно улучшится с принятием ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере»²⁴.

Вместе с тем барьеры на пути более широкого привлечения НКО к оказанию социальных услуг обусловлены не только указанными недостатками организационно-экономических механизмов. На ситуацию влияют многие факторы. Здесь и доверие к НКО потребителей их услуг (Мерсиянова, Беневоленский, 2016), и доверие к ним государственных и муниципальных органов, и заинтересованность в сотрудничестве с государством самих НКО. Безусловно, успех определяется и такими очевидными фак-

²⁴ Текущая версия законопроекта размещена на официальном сайте Минфина России (minfin.ru).

торами, как наличие НКО соответствующего профиля в конкретном населенном пункте (районе, области)²⁵ и уровень их развития – насколько крепко они стоят на ногах.

ЛИТЕРАТУРА

1. Анализ бюджетного финансирования отраслей социально-культурной сферы / Под ред. Б.Л. Рудника, В.В. Романовой. – М.: Изд. дом ВШЭ, 2016.
2. Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 4. – С. 7–24.
3. Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем: Аналитический доклад НИУ ВШЭ / Под ред. Л.И. Якобсона, И.В. Мерсияновой. – М.: Изд. дом ВШЭ, 2012.
4. Реформа бюджетного сектора в экономике // Стратегия 2020: Новая модель роста – новая социальная политика. Книга 2 / Под научн. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьминова. – М.: Дело, 2013. – Глава 22. – С. 275–306.
5. Опыт Республики Башкортостан по передаче некоммерческому сектору полномочий по оказанию социальных услуг населению. Доклад министра труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан Л.Х. Ивановой на парламентских слушаниях «Роль социально ориентированных некоммерческих организаций в предоставлении социальных услуг населению». Государственная Дума. 21 апреля 2016 г. – URL: <http://www.mintrudrb.ru/press/reports/13274/> (дата обращения: 01.09.2016).
6. Salamon L.M., Benevolenski V.B., Jakobson L.I. Penetrating the Dual Realities of Government – Nonprofit Relations in Russia // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 2015. Vol. 26. N 6. P. 2178–2214.
7. Salamon L.M., Toepler S. Government – Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 2015. Vol. 26. N 6. P. 2155–2177.

²⁵ Так, в Башкортостане государству пришлось содействовать созданию НКО для обслуживания на дому граждан пожилого возраста и инвалидов, при этом большинство из вновь созданных НКО получили в аренду помещения по минимальным ставкам. (Опыт Республики Башкортостан по передаче некоммерческому сектору полномочий по оказанию социальных услуг населению. Доклад министра труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан Ивановой Л.Х. на парламентских слушаниях «Роль социально ориентированных некоммерческих организаций в предоставлении социальных услуг населению». Государственная Дума. 21 апреля 2016 г.)

INVOLVEMENT OF NPOS IN PROVIDING SOCIAL SPHERE SERVICES

Rudnik Boris L.

PhD in Economics, Director of the Institute of Public Resource Management, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics, 20 Myasnitskaya St., 101000 Moscow, Russian Federation. E-mail: brudnik@hse.ru

Kushtanina Elena V.

PhD in Economics, Senior Researcher of the Center of Public Economy Sector, Institute of Public Resource Management, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics. 20 Myasnitskaya St., 101000 Moscow, Russian Federation. E-mail: ekushtanina@hse.ru

Romanova Vera V.

Deputy Director of the Center of Public Economy Sector, Institute of Public Resource Management, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics. 20 Myasnitskaya St., 101000, Moscow, Russian Federation. E-mail: vromanova@hse.ru

Abstract

Involving non-profit organizations (NPOs) in providing state and municipal services in the social sphere (including education, healthcare, culture and social policy, physical culture and sport, mass media) has been a priority of Russia's social policy for the past several years. However, there has been no significant progress achieved in dealing with this issue, as evidenced by the fact that the need for such involvement has been repeatedly underlined in the speech of the President of the Russian Federation addressed to the Federal Assembly (2013–2015). According to statistics, the volume of subsidies allocated to private organizations in the social sphere amounted to only 40 billion rubles in 2015 or 1.6% of the total funds allocated to this area in the federal budget. In comparison with 2013, it decreased by almost 15%.

The article presents the results of a research of socio-economic mechanisms of involving NPOs in providing services in the social sphere. This article considers more specifically the level of real functioning of these mechanisms in the subjects of the Russian Federation, through analyzing the indicators of amount and structure of the budget allocations to NPOs. These mechanisms are analyzed on the federal and regional levels through the scope of: a) the rights (and the duties) of the state (municipal) authorities to involve NPOs in providing social services at the expenses of budget funds; b) the procedures of service providers selection; c) the method (tool) of NPOs budgeting.

The article specifies deficiencies of these mechanisms that determine obstacles to a wider involvement of NPOs in providing social services. One of these obstacles is the low «status» of the services provided by NPOs. Today, they are often not formally related to the state (municipal) services ensuring the realization of social guarantees.

Keywords: state (municipal) services, social sphere, NPOs, budgetary financing, subsidy.

Citation: Rudnik, B.L., Kushtanina, E.V. & Romanova, V.V. (2017). Privlechenie NKO k okazaniyu uslug sotsial'noy sfery [Involvement of NPOs in providing social sphere services]. *Public Administration Issue*, no 2, pp. 105–129 (in Russian).

REFERENCES

1. Rudnik, B.L., Romanova, V.V. (Eds) (2016). *Analiz byudzhetnogo finansirovaniya otraslei sotsial'no-kul'turnoi sfery* [Analysis of Social and Cultural Spheres Budget Financing]. Moscow: HSE.
2. Mersianova I.V. & Benevolenski, V.B. (2016). Preimushchestva NKO kak postavshchikov sotsial'nykh uslug: aprobatsiya v rossiyskikh usloviyakh [The Comparative Advantages of NPOs as Social Welfare Services Providers: an Examination in the Russian Context]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 7–26 (in Russian).
3. Yakobson, L.I. & Mersiyanova I.V. (Eds) (2012). Spravitsya li gosudarstvo v odinokku? O roli NKO v reshenii sotsial'nykh problem: Analiticheskii doklad NIU VShE [Will the State Cope Alone? On the Role of NPOs in Solving Social Problems: Analytical Report of the Higher School of Economics]. Moscow: HSE.
4. Mau, V.A. & Kuzminov, Ya.I. (Eds) (2013). Reforma byudzhetnogo sektora v ekonomike. In: *Strategiya 2020: Novaya model' rosta – novaya sotsial'naya politika* [The reform of the budget sector in the economy. In: Strategy 2020: A New Growth Model – A New Social Policy]. Vol. 2. Moscow: Delo, pp. 275–306.
5. Opyt Respubliki Bashkortostan po peredache nekommercheskomu sektoru polnomochii po okazaniyu sotsial'nykh uslug naseleniyu. Doklad ministra truda i sotsial'noi zashchity naseleniya Respubliki Bashkortostan Ivanovoi L.Kh. na parlamentskikh slushaniyakh «Rol' sotsial'no orientirovannykh nekommercheskikh organizatsii v predostavlenii sotsial'nykh uslug naseleniyu». *Gosudarstvennaya Duma. 21 aprelya 2016 g.* [The Republic of Bashkortostan's Experience in Transferring the Powers to Render Services to the Population to the Non-Commercial Sector. Ivanova L. Kh. (the Minister of Labor and Social Protection of Population of the Republic of Bashkortostan) Report at the Parliamentary Hearings «The Role of Socially-Oriented Non-Profit Organizations in the Provision of Social Services to the Population.» The State Duma. April 21, 2016]. Available: <http://www.mintrudrb.ru/press/reports/13274/> (accessed: 1 September).
6. Salamon, L., Benevolenski, V. & Jakobson, L. (2015). Penetrating the Dual Realities of Government – Nonprofit Relations in Russia. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 6, no 26, pp. 2178–2214.
7. Salamon, L. & Toepler, S. (2015). Government – Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 6 no 26, pp. 2155–2177.