

ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ НЕКОММЕРЧЕСКОГО СЕКТОРА К ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ УСЛУГ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

© 2017 М.А. Вахтина*

Проанализированы основные тенденции, связанные с привлечением некоммерческих организаций к предоставлению услуг населению в социальной сфере современной России. Рассмотрены основные преимущества расширения доступа НКО и социально ориентированного бизнеса на рынок социальных услуг, состояние некоммерческого сектора и процессы его институционализации в зависимости от степени социальной направленности. Выявлен круг проблем, связанных с расширением участия некоммерческих организаций в оказании социальных услуг населению: правовые и организационные коллизии, возникающие в связи с появлением новых видов НКО; нечеткие и необязательные критерии оценки результатов деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций; недостаток финансирования и чрезмерная зависимость от личных средств организаций; информационная закрытость. Формулируется тезис, что добиться основной цели - повышения качества услуг и роста охвата населения социальными услугами за счет привлечения новых участников - можно только за счет последовательной и продуманной политики государственного регулирования, направленной на преодоление сложившихся проблем и противоречий. С одной стороны, это требует реализации комплекса мер, способствующих привлечению социально ориентированных некоммерческих организаций к реализации услуг населению на региональном и муниципальном уровне. С другой стороны, предотвращает ослабление потенциала государственных и муниципальных учреждений социальной сферы, которые остаются полноправным участником процесса.

Ключевые слова: негосударственный сектор, некоммерческие организации, социальные услуги, государственная поддержка, общественно полезная деятельность, информационная открытость.

Основные положения:

- ◆ некоммерческий сектор в России в последние годы претерпевает серьезные количественные и структурные изменения;
- ◆ происходит новая институционализация некоммерческого сектора в связи с расширением доступа социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО) к оказанию социальных услуг населению;
- ◆ качественные показатели развития СО НКО, нацеленных на выполнение общественно полезных услуг, не соответствуют должному уровню, что приводит к рассогласованности проводимых в стране институциональных преобразований;
- ◆ нужны разностороннее государственное регулирование и комплексная финансовая поддержка некоммерческого сектора, чтобы обеспечить требуемое количество и надлежащее качество социальных услуг, оказываемых населению;
- ◆ необходимо расширять круг поставщиков социальных услуг на счет НКО и социально ориентированного бизнеса, но не ценой отказа государства от своих прямых обязательств перед населением по оказанию социальных услуг, финансируемых за счет налогов от бизнеса.

Введение

В связи со сменой механизмов ведения хозяйственной деятельности на рынке социальных услуг возникает объективная необходимость анализа процессов институционализации некоммерческого сектора, нужна оценка возможностей некоммерческих орга-

низаций стать полноправным участником оказания социальных услуг населению наряду с государственными и муниципальными учреждениями. В последние годы правительством России были предприняты активные правовые и организационные меры по институционализации некоммерческого сектора, по

* Вахтина Маргарита Анатольевна, доктор экономических наук, доцент, проректор по учебно-воспитательной работе и связям с общественностью Поволжского государственного университета сервиса, г. Тольятти. E-mail: vahtina@tolgas.ru.

расширению доступа негосударственных организаций, а также социально ориентированного бизнеса к предоставлению социальных услуг. После принятия ряда законодательных актов последовали правительственные постановления, направленные на реализацию принятых норм¹. Речь идет о передаче социально ориентированным некоммерческим организациям функций, ранее выполняемых государством. Предполагается, что это расширит количество субъектов, оказывающих услуги, и число получателей социальных услуг; будет способствовать сокращению бюджетных расходов за счет привлечения внебюджетных средств и передачи части обязательств социально ориентированному бизнесу и некоммерческому сектору.

Наряду с практическими организационными и правовыми мерами по расширению доступа СО НКО к оказанию социальных услуг населению, с каждым годом возрастает интерес российских ученых разных областей знания к этой проблематике. Перемены, происходящие на рынке социальных услуг, меняют сложившуюся институциональную структуру, порождают новые тенденции в развитии гражданского общества и общественного контроля, что вызывает необходимость осмысления происходящих перемен². Отмечается, что привлечение новых поставщиков будет способствовать повышению конкуренции между участниками рынка, позволит повысить уровень удовлетворенности различных групп потребителей качеством социальных услуг³. На эти преимущества указывают зарубежные авторы, исследующие положительный опыт работы частных неприбыльных организаций в сфере социального обслуживания населения, в том числе с использованием бюджетных средств⁴.

Однако специалисты справедливо усматривают проблемы и противоречия, возникающие на пути привлечения российского некоммерческого сектора к реализации общественных благ⁵, критически оценивают появление дополнительных, должным образом юридически не проработанных статусов НКО⁶, отмечают первоочередную необходимость выработки единых и достоверных критериев оценки деятельности СО НКО⁷.

В целом следует отметить, что изменения в законодательстве, направленном на расширение доступа СО НКО к предоставлению социальных услуг населению, в настоящее время

опережают творческие изыскания российских ученых. Практические преобразования, следующие за принятием правовых норм, происходят быстрее, чем участники в лице государственных и муниципальных учреждений - поставщиков социальных услуг, потребителей, самих СО НКО - осознают эти изменения. Такая ситуация препятствует формированию эффективного механизма оказания социальных услуг населению, что является главной целью проводимых реформ в этой сфере.

Цель статьи - проанализировать возможности и ограничения привлечения некоммерческого сектора к предоставлению россиянам социальных услуг с учетом имеющегося потенциала, предложить меры по снижению возможных рисков ухудшения качества оказываемых услуг. Понимание преимуществ и недостатков, которые поставщики и потребители социальных услуг будут иметь в случае более широкого доступа негосударственных организаций в эту сферу, позволяет реально оценить перспективы разгосударствления, ведь не следует забывать, что главной задачей остается не просто изменение состава субъектов-поставщиков услуг, а повышение качества и ассортимента услуг в интересах потребителей.

Методы

Теоретическая основа статьи базируется на положениях экономической теории, политической экономики и институциональной экономики. В статье используется междисциплинарный подход, который вносит дополнительные параметры в методы анализа и синтеза. Институциональный анализ позволяет оценить возможность выполнения задач по реформированию социальной сферы России с учетом сложившихся в стране правовых и организационных условий, а также уровня доверия к некоммерческому сектору. Исторический анализ позволяет уяснить место и роль государственных и муниципальных учреждений в процессе оказания социальных услуг населению в дореформенный период. Дается оценка экономического и финансового потенциала социально ориентированных НКО, что позволяет выявить сильные и слабые стороны российского некоммерческого сектора как потенциального поставщика социальных услуг. Эмпирической базой исследования послужили данные опросов СО НКО, проводимых Общественной палатой Россий-

ской Федерации в рамках форума “Сообщество”; используются информационные и аналитические материалы Общественной палаты РФ, содержащиеся в ежегодных докладах о состоянии развития гражданского общества в России с 2014 по 2016 г., и доклады Министерства экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области.

Результаты

Впервые о “новой институционализации” некоммерческого сектора было заявлено в ежегодном докладе Общественной палаты РФ за 2014 г.⁸ Действующая в стране система учета и статистического анализа НКО оставалась несовершенной, отсутствовали общепринятые правила отчетности перед обществом и государством. Как следствие, деятельность некоммерческого сектора не пользовалась доверием людей, ощущался дефицит информации. В Послании Президента Федеральному Собранию на 2017 г. В.В. Путин призвал государственные структуры оказывать всестороннюю помощь социально ориентированным некоммерческим организациям, по максимуму привлекать НКО к исполнению социальных услуг, шире открывать им доступ к бюджетным средствам.

Исторически сложилось так, что оказанием социальных услуг населению в России занимались государственные и муниципальные учреждения. Такой подход был предопределен “обеспечительной” государственной системой удовлетворения потребностей населения в социальных услугах, характерной для административно-плановой системы. В общем числе поставщиков рынка социальных услуг доля негосударственных организаций остается минимальной до настоящего времени. Государственные и муниципальные учреждения являются более удобной, подконтрольной и инструментальной формой активности. До принятия в 2015 г. новой версии Федерального закона “Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации” в сфере социального обслуживания работало не более 1% частных поставщиков услуг, включая бизнес-предприятия, некоммерческие организации, индивидуальных предпринимателей⁹.

К концу 2016 г. в России насчитывалось более 226 тыс. некоммерческих организаций (реестр Министерства юстиции Российской Федерации включает в их число также политические партии, профессиональные союзы

и другие организации)¹⁰. В последние годы отмечалась устойчивая тенденция к росту числа субъектов некоммерческого сектора. Однако среди них много тех, которые остаются чисто номинальными. По данным Общественной палаты Российской Федерации, доля некоммерческих организаций, которые проводят не менее одного мероприятия в год и регулярно сдают отчетность, составляет только 10-15% от общего числа зарегистрированных НКО¹¹. Таким образом, формальный рост общего количества организаций не отражает их качественного развития. В этой связи возникла необходимость принятия государством ряда организационных и правовых мер, связанных с введением нового статуса НКО - “социально ориентированные некоммерческие организации”, деятельность которых регулируется специальным законодательством.

К числу СО НКО были отнесены те, которые направляют свою деятельность на решение социальных проблем и развитие гражданского общества (госкорпорации и политические партии в этот перечень не вошли). Законодательством было определено 17 направлений деятельности, обеспечивающих организации получение статуса “социально ориентированной”. В их числе - социальная поддержка населения, охрана окружающей среды, благотворительная деятельность, деятельность в области образования, науки и культуры, охраны здоровья и физической культуры граждан, улучшения морально-психологического состояния и духовного развития личности, общественно значимых молодежных инициатив и др. По данным Федеральной службы государственной статистики, на конец 2015 г. таких организаций было около 62% от общего количества зарегистрированных НКО с числом сотрудников около 1,3% экономически активного населения страны¹². За последние два года все большее количество организаций регистрируется именно в качестве социально ориентированных.

С принятием в январе 2015 г. новой версии Федерального закона “Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации” некоммерческим организациям было дано право выступать поставщиками социальных услуг. В 2016 г. социальными услугами НКО воспользовались 26 млн

россиян, 8 млн чел. получили от некоммерческих организаций благотворительную помощь. Большая часть зарегистрированных СО НКО в настоящее время осуществляет деятельность в области образования, науки, духовного и физического развития, содействия духовно-нравственному воспитанию детей и молодежи, а также деятельность в области физической культуры и спорта¹³. Преимущества расширения круга поставщиков социальных услуг населению за счет негосударственных организаций связывают с расширением конкуренции в этой сфере благодаря появлению новых участников. Расчет также делается на экономию бюджетных средств за счет сокращения расходов на содержание государственного и муниципального имущественного комплекса, на привлечение добровольческих ресурсов и внебюджетных средств для реализации социальных проектов. Как показывают положительные практики, новых участников рынка в лице НКО отличают большая оперативность и адресность при оказании услуг, что не всегда может позволить себе государство. Негосударственные организации потенциально могут достигать экономии за счет добровольцев, фандрайзинговой деятельности, благотворительности бизнесменов и частных пожертвований.

Проводимое за последние два года нормативно-правовое регулирование деятельности социально ориентированных НКО направлено на создание понятных, прозрачных и предсказуемых правил привлечения некоммерческого сектора к решению социально-экономических задач территории. Цель, связанную с расширением доступа СО НКО к оказанию услуг населению, государство, региональные власти, а также органы местного самоуправления планируют достичь за счет мер финансовой и имущественной поддержки, формирования соответствующей организационной и информационной инфраструктуры, более широкого вовлечения НКО к решению вопросов социально-экономического развития территории.

Среди действующих в настоящее время форм государственной и муниципальной поддержки граждан преобладают финансовая, информационная, имущественная. Федеральным законом "О некоммерческих организациях" предусматриваются: возможность оказания государственными органами консультационной помощи НКО; организация обу-

чения работников и добровольцев на базе ресурсных центров; предоставление налоговых льгот; осуществление закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд у новых поставщиков. При этом законодательство оставляет список форм поддержки СО НКО открытым, что позволяет использовать на региональном и местном уровнях дополнительные формы за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

В вопросах расширения числа участников рынка услуг в социальной сфере за счет привлечения негосударственных организаций уже многое удалось сделать. Однако есть немало вопросов, которые еще предстоит решить для того, чтобы достичь желаемой цели - повысить эффективность деятельности организаций - поставщиков социальных услуг и улучшить их качество за счет развития некоммерческого сектора. Как показала практика, введения нового административно-правового статуса "социально ориентированная некоммерческая организация" оказалось недостаточно для того, чтобы структурировать некоммерческие организации и выделить те из них, которые требуют приоритетной государственной поддержки. Процедура включения некоммерческих организаций в число социально ориентированных происходит явочным порядком. Это привело к тому, что понятие оказалось размытым, а реально работающих СО НКО много меньше, чем тех, кто получил такой статус. По данным исследования "Анализ третьего сектора: субъекты и взаимодействия", доля реально действующих СО НКО из числа зарегистрированных организаций составляет в регионах только от 15 до 25%¹⁴.

Выход из положения законодателем был найден в новой дифференциации некоммерческого сектора, в частности в отделении тех из них, деятельность которых направлена "на достижение общественных благ", и тех, которые ориентированы "на удовлетворение потребностей определенного круга лиц"¹⁵. Вслед за этим последовало введение нового статуса НКО - "некоммерческая организация - исполнитель общественно полезных услуг". Новому виду некоммерческой организации были приписаны следующие отличительные признаки: на протяжении одного года и более организация должна оказывать обще-

ственно полезные услуги требуемого качества, НКО не должна выполнять функции иностранного агента и не должна иметь никаких задолженностей по обязательным платежам. В октябре 2016 г. правительством страны утвержден перечень “общественно полезных услуг”, который в целом был идентичен базовому (отраслевому) перечню государственных и муниципальных работ и услуг, а также установленным на тот момент критериям оценки их качества: соответствие общественно полезной услуги нормативным требованиям к ее содержанию (к объемам, срокам, качеству предоставления); наличие у работников необходимой квалификации; отсутствие жалоб потребителей; доступность информации об организации; отсутствие у организации задолженностей.

Выделение из общего числа СО НКО тех, которые выполняют общественно полезную деятельность, привело к ряду правовых коллизий после изменений в 2014 г. норм Гражданского кодекса РФ, где был установлен закрытый перечень из 11 организационно-правовых форм НКО без каких-либо их дополнительных (специальных) видов. В настоящее время реестр НКО (его поддерживает Министерство юстиции Российской Федерации) не соответствует перечню организационно-правовых форм, установленному ГК, а процедура регистрации НКО проводится согласно ранее принятым нормам. Это затрудняет мониторинг деятельности некоммерческих организаций, претендующих на получение бюджетных средств. Представляется, что новый термин не в меньшей мере нуждается в формализации, чем предыдущий, так как имеющихся правовых трактовок недостаточно, чтобы проводить отбор претендентов на получение финансовой поддержки, а главное, чтобы осуществлять контроль и аудит со стороны государства и граждан.

Для институционализации некоммерческого сектора на рынке социальных услуг необходимо установить доверительные отношения между участниками, прежде всего потребителями и СО НКО. В этой связи важными факторами становятся открытость организаций для общества, регулярная отчетность НКО о своей деятельности. Органы власти и местного самоуправления, а также граждане, участвующие в процедурах независимой

оценки качества услуг, должны в полной мере владеть информацией о вкладе организаций в решение общественно значимых вопросов и о необходимости оказания им мер государственной или муниципальной поддержки. В настоящее время уровень открытости некоммерческого сектора остается низким. По данным Общественной палаты, из 193 НКО, получавших с 2012 г. более 3 млн руб. в год государственной финансовой поддержки, собственные сайты имеют только 47%¹⁶. В открытом доступе слабо представлена информация о получателях бюджетных средств: о некоммерческих организациях, содержании программ и проектов, поддержанных за счет субсидий и грантов из бюджетов всех уровней, о достижении НКО целевых показателей результативности проектов, о степени их влияния на состояние социальной сферы территории. Финансовая поддержка, предоставляемая СО НКО в виде грантов, остается непрозрачной. До сих пор не разработаны единые требования к публичной отчетности по реализованным проектам социально ориентированных некоммерческих организаций, что тормозит процесс общественного контроля¹⁷. Низкий уровень осведомленности россиян о деятельности некоммерческих организаций, их недостаточная активность снижают уровень доверия к ним. По данным Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, в этом вопросе в последние годы происходит отрицательная динамика¹⁸.

Другой фактор, снижающий потенциал некоммерческого сектора, связан с его недостаточным финансированием. По данным Росстата, доход социально ориентированных НКО в 2015 г. составил 686 млрд руб. Из них доходы от реализации товаров и услуг составляют 32,9% всех поступлений, благотворительная помощь от коммерческих организаций - 18,3%, от физических лиц - 14,1%. В структуру совокупной государственной финансовой поддержки, наряду с президентскими грантами, входят также ведомственные субсидии из федерального бюджета (по линии Минэкономразвития, Минкультуры, Минтруда, Роспечати и Росмолодежи России), а также субсидии из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Однако доходы из этих источников представ-

ляют незначительную долю в структуре доходов СО НКО. Поступления из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации составляли, соответственно, 6,7 и 5% всех доходов некоммерческого сектора¹⁹. Примечательно, что данные Росстата значительно превышают показатели региональной статистики по объему поступлений из федерального бюджета на поддержку СО НКО. Это происходит потому, что в отчетность Росстата попадают организации, которые на деле не выполняют социально ориентированных функций, но влияют на величину показателя. В 2016 г. некоммерческим организациям, участвующим в развитии институтов гражданского общества, были предоставлены субсидии из федерального бюджета в размере чуть более 4,5 млрд руб. (это на 361 млн руб. больше, чем в 2015 г.). При этом 27% СО НКО заявляют о том, что они никогда не пользовались помощью со стороны государства, 63% говорят о сложностях с финансированием и только 4% отмечают, что не нуждаются в такой помощи²⁰.

К концу 2016 г. в реестре Самарской области зарегистрировано 370 СО НКО, получающих государственную поддержку. Общий объем субсидий, предоставленных им в 2016 г., составил свыше 1,7 млрд руб. (в 2015 г. - свыше 1,9 млрд руб.). Данные субсидии в 2016 г. получили 333 организации. Наибольший объем предоставленных субсидий был направлен министерством образования и науки Самарской области на поддержку негосударственных образовательных организаций (1110,2 млн руб., 78 СО НКО). Министерством спорта Самарской области поддержка была оказана 84 организациям (спортивные федерации, клубы, спортшколы) на сумму 380,9 млн руб.²¹

Сравнительный анализ финансовых результатов деятельности социально ориентированных НКО по Самарской области показывает, что по сравнению с 2014 г. в 2015 г. увеличились поступления от реализации товаров, работ, услуг и имущественных прав на 13,4%; от пожертвований коммерческих организаций - на 14,7%; из местных бюджетов - на 21,7%. Вместе с тем, по сравнению с 2014 г. на 43,4% (до 225,7 млн руб.) сократились поступления из федерального бюджета и на 53,2% (до 47,0 млн руб.) поступления от иностранных государств, междуна-

родных и иностранных организаций; доход от целевого капитала также уменьшился на 41,4% (до 6,8 млн руб.)²².

После вступления в силу Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента" был изменен государственный надзор за теми НКО, которые получают гранты международных организаций и занимаются политической деятельностью. Введение реестра НКО, выполняющих функции "иностранного агента", в условиях нечеткого толкования понятия "политическая деятельность" в российском законодательстве привело к тому, что иностранное финансирование в последние годы существенно сократилось, в том числе на те виды деятельности, которые были связаны с оказанием социальных услуг уязвимым слоям населения.

Помимо ограниченности финансирования, имеет место искажение структуры средств государственной и муниципальной поддержки. Отмечается концентрация средств, выделяемых некоммерческому сектору, в крупных городах (в 2016 г. в этом вопросе произошли некоторые положительные сдвиги). По данным Общественной палаты России до 2015 г. 70% из всех выделенных грантов получали НКО города Москвы. В условиях недостатка финансирования отдельные некоммерческие организации получают государственную финансовую поддержку многократно, в то время как другие не получают ее вовсе. Анализ государственной финансовой поддержки СО НКО показывает, что при росте среднего размера гранта общее число организаций, получающих такую поддержку, уменьшилось в стране за последние годы на 15%²³. В Самарской области тенденция та же: лидерами как по объему предоставляемых субсидий, так и по количеству организаций, их получающих, в 2016 г. стали два городских округа - Самара и Тольятти. На их долю приходится 94,1% общего объема субсидий, предоставленных СО НКО из средств муниципальных бюджетов.

Обсуждение

Учитывая постоянный количественный рост социально ориентированного некоммерческого сектора, подстегиваемый в немалой степени законодательной активностью государства,

можно говорить об успешной стратегии экстенсивного роста некоммерческого сектора. Что касается стратегии развития СО НКО, направленной на улучшение условий жизни людей, то об успехах пока говорить рано. Развитие обеспечивается путем не только количественных, но и качественных преобразований. Для создания эффективной системы оказания социальных услуг населению с участием некоммерческого сектора необходимо создавать комплекс разнообразных условий.

Несмотря на обилие вновь принятых и находящихся на стадии рассмотрения нормативных правовых актов, еще предстоит урегулировать правовые коллизии, касающиеся статусов НКО; сделать содержательное описание оказываемых населению социальных услуг; определить не только общие критерии, но и конкретные показатели их качества применительно к различным сферам деятельности. В значительной степени по этой причине проводимые в стране преобразования пока не привели к установлению должной системы учета и отчетности некоммерческих организаций. По-прежнему точные данные о совокупной финансовой поддержке и финансовом обороте СО НКО получить сложно, то же касается информации о числе занятых в них сотрудников и привлеченных волонтеров. И хотя с 2015 г. началось формирование нового реестра НКО - поставщиков социальных услуг, он пока унифицирован и в нем не отражаются данные о финансово-экономическом положении организаций, о числе занятых сотрудников. В настоящее время поставлена задача по созданию единого Всероссийского реестра НКО под эгидой Министерства юстиции России. Однако до сих пор реестры ведутся разрозненно, а базы данных, содержащиеся в них, не стыкуются. При этом 30% СО НКО отмечают монопольный, излишне централизованный характер процессов - и политического, и управленческого²⁴.

Вопрос об оценке эффективности деятельности организаций исполнителей общественно полезных услуг по-прежнему остается открытым. При этом для оказания мер государственной и муниципальной поддержки необходимо максимально корректно оценивать эффект от деятельности СО НКО и четко фиксировать содержание услуг, оказываемых ими. Специалисты справедливо отмеча-

ют, что такие оценки по-прежнему носят расплывчатый характер²⁵. Предложения законодателя об изменении процедуры независимой оценки качества оказания услуг в социальной сфере (законопроект в настоящее время проходит процедуру нулевого чтения) отменяют показатели, ранее утвержденные отдельными ведомствами социальной сферы. Предпринимаемая в настоящее время попытка унификации показателей - непростая задача, так как учреждения социальной сферы и оказываемые ими услуги отличаются разнообразием. В международной практике в качестве критериев учитываются: доля ресурсов в бюджете организации, потраченная на реализацию социально ориентированных проектов; обеспечение соответствия установленных для НКО стандартов отчетности; объем социальных услуг населению, предоставляемых конкретной НКО (это, прежде всего, оценка доли организации в общем объеме поставщиков социальных услуг; доля граждан, которые получают социальные услуги от данной некоммерческой организации в общем количестве получателей, ассортимент услуг); количество и уровень квалификации специалистов, работающих на постоянной основе и привлеченных на временную работу или в качестве волонтеров.

Формы, объемы и направления государственной поддержки НКО нужно постоянно совершенствовать, в настоящее время они недостаточны и часто не совпадают с запросами организаций. Остается актуальной задача при предоставлении государственной и муниципальной поддержки обеспечивать приоритетность интересов тех социально ориентированных организаций и проектов, которые демонстрируют устойчивость общественно полезного эффекта, необходимо придерживаться принципов честного конкурсного отбора и обеспечивать равный доступ к получению средств. Несоблюдение равных прав доступа к ресурсам государственной поддержки применительно к поставщикам социальных услуг нарушает основной принцип социальной справедливости, провоцирует коррупционное поведение, которое все активнее проникает в некоммерческий сектор. Преобразования, направленные на преодоление монопольного распоряжения ресурсами, будут способствовать укреплению негосудар-

ственных институтов, активизации участия граждан в управлении государством, предотвращению коррупции²⁶.

До тех пор, пока уровень доверия общества к НКО будет оставаться низким, институционализацию некоммерческого сектора нельзя считать завершенной. Эта проблема не относится к разряду локальных, поэтому решать ее следует комплексно. С 2002 по 2011 г. в стране было принято более пяти десятков федеральных законодательных и подзаконных актов по вопросам развития информационного общества и электронного правительства. Однако по большей части, как правильно отмечают исследователи, сохранение проблем в этой сфере носит не столько технический, сколько организационно-правовой характер. Непрозрачность мер государственной и муниципальной поддержки некоммерческих организаций с точки зрения их отбора и направлений расходования бюджетных средств необходимо оперативно преодолевать. В этой связи важную роль играют разработка и внедрение соответствующих стандартов отчетности.

Заключение

Таким образом, процесс расширения круга поставщиков социальных услуг населению, обусловленный необходимостью повышения качества предоставляемых услуг, более широким при их оказании применением адресного и инновационного подходов, а также повышением эффективности бюджетных расходов в социальной сфере, сталкивается с рядом объективных сложностей и ограничений. Исторически поставщиками социальных услуг населению в советской России выступали государственные и муниципальные предприятия, что наложило свой отпечаток на институциональную структуру сферы оказания социальных услуг.

Проводимые в настоящее время правовые преобразования опережают реальные процессы, происходящие в социальной сфере, так как для формирования обновленного состава поставщиков социальных услуг необходим целый комплекс условий. Кроме того, нормативное регулирование должно быть многосторонним, так как многие законодательные пробелы выявляются уже по ходу реализации поставленных задач. Расхождение в этих вопросах грозит тем, что

позиции традиционных участников процесса - государственных и муниципальных социальных учреждений - будут преждевременно ослаблены из-за недофинансирования, а новые игроки не смогут эффективно выполнять функции на том уровне, который необходим. Российский некоммерческий сектор испытывает целый ряд сложностей, преодолеть которые можно только за счет последовательных и продуманных мер государственного регулирования. При этом нельзя позволять государству уклоняться от своих прямых обязательств перед населением по оказанию социальных услуг, финансироваться которые должны за счет налогов от бизнеса. Только в этом случае можно добиться главной цели - расширить круг поставщиков за счет СО НКО и перечень социальных услуг населению без ущерба для их качества.

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций : федер. закон от 05.04.2010 № 40-ФЗ; Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации : федер. закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ; О внесении изменений в Федеральный закон "О некоммерческих организациях" в части установления статуса некоммерческой организации - исполнителя общественно полезных услуг : федер. закон от 03.07.2016 № 287-ФЗ; О внесении изменений в статью 31_1 Федерального закона "О некоммерческих организациях" : федер. закон от 19.12.2016 № 449-ФЗ.

² *Борисов В.А.* Социальное партнерство в России: специфика или подмена понятий // Социс. 2001. № 5. С. 17-24; *Белокрылова О.С., Вахтина М.А.* Особенности современного этапа развития института общественного контроля в России // Экономика: теория и практика. 2015. № 2 (38). С. 37-43; *Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И.* Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. С. 5-24; *Шинелева Л.Т.* Социальное партнерство: состояние и перспективы. Москва : Дашков и К°, 2002. 200 с.; *Якимец В.Н.* Межсекторное социальное партнерство: возможности и ограничения. Москва : Кеннан, 2002. 80 с.

³ *Суслова С.В.* Некоммерческие производители на региональных квазирынках социальных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 3. С. 72-86.

⁴ См.: *Borzaga C., Tortia E.* Worker Motivations Job Satisfaction, and Loyalty in Public and Nonprofit Social Services // Nonprofit and Voluntary Sector

Quarterly. 2006. Vol. 35. № 2; *Feiock R.C., Jang H.S.* Nonprofits as Local Government Service Contractors // *Public Administration Review*. 2009. Vol. 69. № 4; *Moore M., Hartley J.* Innovations in Governance // *The New Public Governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public government* / ed. by S.P. Osborne. London ; New York, 2010. Ch. 4; *Nyssens M.* Introduction to the Special Issue. The Development of Quasi-Markets in Domiciliary Care: A European Perspective // *Annals of Public and Cooperative Economics*. 2010. Vol. 81. Is 4; *Pestoff V., Brandsen T.* Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation? // *The New Public Governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public government* / ed. by S.P. Osborne. London ; New York, 2010. Ch.13; *Pirvul D., Clipicil E.* Social Enterprises and the EUs Public Procurement Market // *International for Society Third Sector Research*. 2016. Vol. 26. P. 1611-1639 (1629).

⁵ *Игнатова Т.В., Аширова М.Н.* Общественные блага и государственные услуги // *Вестник Волгоградского государственного университета. Серия "Экономика. Экология"*. 2015. № 2. С. 7-17.

⁶ *Кицай Ю.А.* Проблемы развития законодательства о некоммерческих организациях в России // *Бизнес в законе*. 2014. № 1. С. 54-56.

⁷ См.: *Кицай Ю.А.* К вопросу о новом статусе некоммерческих организаций // *Право: история, теория, практика : материалы IV Междунар. науч. конф., Санкт-Петербург, 2016 г. Санкт-Петербург : Свое изд-во, 2016. С. 55-57; Рагозина Л.Г., Цацура Е.А.* Независимая оценка качества оказания социальных услуг: первые результаты // *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены*. 2015. № 1. С. 5-7.

⁸ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год / *Обществ. палата Рос. Федерации*. URL: <http://www.oprf.ru>. С. 147, 151-152.

⁹ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2015 год / *Обществ. палата Рос. Федерации*. URL: <http://www.oprf.ru>. С. 65.

¹⁰ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 год / *Обществ. палата Рос. Федерации*. URL: <http://www.oprf.ru>. С. 91.

¹¹ Там же. С.93.

¹² Там же. С. 78.

¹³ Там же. С. 95.

¹⁴ Анализ третьего сектора в России: субъекты и взаимодействия. URL: forumsoobshество.rf/исследования.

¹⁵ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 год / *Обществ. палата Рос. Федерации*. URL: <http://www.oprf.ru>. С. 54.

¹⁶ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 год ... С. 106.

¹⁷ *Белокрылова О.С., Вахтина М.А.* На пути к гражданскому обществу. В России принят закон об общественном контроле // *Journal of Economic Regulatio*. 2014. Т. 5, № 4. С.14-25.

¹⁸ Гражданское общество в России: 10 лет наблюдений // *Информационно-аналитический бюллетень о развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в России / НИУ ВШЭ*. 2016. № 1 (9). С. 6-12.

¹⁹ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 год ... С. 101.

²⁰ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2015 год ... С. 51.

²¹ Доклад о состоянии, проблемах и перспективах деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций Самарской области за 2016 год / *М-во экон. развития, инвестиций и торговли Самар. обл. Самара, 2017. С. 17-18.*

²² Там же. С. 15.

²³ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 год ... С. 114.

²⁴ Анализ третьего сектора в России: субъекты и взаимодействия. URL: forumsoobshество.rf/исследования.

²⁵ См.: *Рагозина Л.Г., Цацура Е.А.* Независимая оценка качества оказания социальных услуг: первые результаты // *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены*. 2015. № 1. С. 5-7; *Тополева Е.А., Федотов М.А.* Развитие общественных институтов в России. Современное состояние и перспективы // *SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры*. 2011. № 15. С. 27-42.

²⁶ *Белокрылова О.С., Вахтина М.А.* Что порождает коррупцию: институциональная система или человеческая сущность? (К вопросу о природе оппортунистического поведения) // *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*. 2014. № 4. С. 9-15.

Поступила в редакцию 01.08.2017 г.