

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**О РАЗВИТИИ ДОБРОВОЛЬЧЕСТВА  
(ВОЛОНТЕРСТВА)  
И СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ  
НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

ДЕКАБРЬ 2018

<b>Введение</b> .....	<b>3</b>
<b>Раздел 1. О развитии добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации</b> .....	<b>5</b>
1.1. Масштабы и основные направления добровольческой деятельности .....	6
1.2. Политика российского государства по развитию добровольчества: законодательные и концептуальные основы .....	9
1.3. Меры поддержки добровольчества (волонтерства) на федеральном уровне .....	12
1.4. Взаимодействие органов власти и добровольцев на федеральном уровне и в регионах России: достижения и вызовы .....	17
1.5. Перспективы политики поддержки добровольчества в России .....	24
<b>Раздел 2. О деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций и об укреплении их экономического потенциала</b> .....	<b>27</b>
2.1. Социально ориентированные некоммерческие организации: понятие, направления и основные статистические параметры деятельности .....	28
2.2. Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций: подходы и формы .....	31
2.3. Финансовая поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций .....	35
2.4. Имущественная поддержка и экономические преференции для социально ориентированных некоммерческих организаций .....	39
2.5. Инфраструктура информационной, консультационной и иной нематериальной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций .....	41
2.6. Участие социально ориентированных некоммерческих организаций в оказании услуг в социальной сфере .....	44
2.7. Миссия взаимодействия некоммерческого сектора и государства .....	54
<b>Заключение</b> .....	<b>57</b>

# ВВЕДЕНИЕ

Завершающийся Год добровольца (волонтера) дал многочисленные свидетельства уверенного развития российского гражданского общества. Оно прочно базируется на отечественных традициях общественной солидарности и успешно осваивает разнообразные современные формы общественной активности. Наиболее заметное место среди них в нашей стране занимает добровольчество (волонтерство), а также деятельность социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО).

В основе добровольчества лежат глубоко укорененные в истории народов России забота об общем благе, поддержка нуждающихся и взаимопомощь. Еще в дореволюционной России был накоплен немалый опыт решения социальных проблем силами общественных структур, которые были весьма заметны, в частности, в сферах попечения о бедных, просветительства, охраны здоровья, культуры и искусства.

Сегодня установку на оказание помощи каждому человеку, который оказался в беде, разделяют, соглас-

но результатам всероссийского опроса населения, 97% граждан<sup>1</sup>. Не менее впечатляюще стремление россиян к благополучию и процветанию Отечества. Желание вносить личный вклад в достижение социально значимых целей находит выражение в различных формах конструктивной самоорганизации, прежде всего в инициативном создании СО НКО. Конструктивные инициативы вызывают все больший интерес общества и содействие со стороны государства.

С количественным и качественным ростом добровольческой активности и деятельности СО НКО не только множатся их достижения, но и отчетливо высвечиваются как факторы успеха, так и не решенные пока проблемы, которые мешают полнее и эффективнее реализовывать полезные инициативы граждан и потенциал их самоорганизации. В Год добровольца (волонтера) эти достижения и проблемы стали предметом беспрецедентно пристального внимания и широкого обсуждения как среди самих активистов, так и в государственных органах и в экспертной среде.

---

<sup>1</sup> Здесь и далее, если не указано иное, приводятся результаты всероссийского опроса населения, проведенного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ «Высшая школа экономики». Было опрошено 2012 респондентов с 29 октября по 14 ноября 2018 г. Выборочная совокупность исследования репрезентирует взрослое население Российской Федерации (старше 18 лет) по полу, возрасту, уровню образования, а также типу населенного пункта, в котором проживает респондент. В опросе участвовали: жители всех федеральных округов Российской Федерации, 80 регионов, городское и сельское население страны. Метод опроса: телефонный опрос по технологии CATI.

Настоящий доклад призван дать объективную характеристику современного состояния добровольчества и СО НКО в России, из которой вытекает видение перспективы их развития и обоснование мер, направленных на повышение эффективности поддержки добровольчества и СО НКО со стороны государства. Документ составлен с учетом материалов дискуссий на разнообраз-

ных площадках Года добровольца (волонтера), накопленного в регионах России опыта, предложений многочисленных активистов и экспертов и результатов научных исследований.

Доклад дополнен приложениями, которые дают представление о наиболее интересных примерах успешной деятельности добровольцев и СО НКО.



1.

# О РАЗВИТИИ ДОБРОВОЛЬЧЕСТВА (ВОЛОНТЕРСТВА) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



## 1.1

## МАСШТАБЫ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДОБРОВОЛЬЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Российское законодательство определяет добровольчество (волонтерство) как добровольную деятельность в форме безвозмездного выполнения работ и (или) оказания услуг в целях, поименованных в пункте 1 статьи 2 Федерального закона от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)». Миллионы российских граждан участвуют в добровольческом движении, широчайший спектр направлений которого охватывает содействие укреплению мира и согласия между народами, укреплению престижа и роли семьи, защите материнства, детства и отцовства, охране природы, развитию образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, помощь людям в трудной жизненной ситуации, содействие патриотическому, духовно-нравственному воспитанию детей и молодежи, их научно-техническому и художественному творчеству, поддержка обществен-

но значимых молодежных инициатив и другие направления конструктивной общественной активности.

Начиная с 1990-х годов добровольцы и добровольческие организации развивали свою активность во многих сферах жизни нашего общества. За последние несколько лет они продемонстрировали свою эффективность и пользу во время проведения таких масштабных событий как Универсиада в Казани, Олимпийские и Паралимпийские игры в Сочи, XIX Всемирный фестиваль молодежи и студентов, Чемпионат мира по футболу в Российской Федерации, а также во время подготовки многих спортивных состязаний, проходящих в нашей стране. В наши дни добровольцы помогают пожилым людям, детям и инвалидам, оказывают помощь бездомным, работают в приютах, больницах, дарят свое внимание и заботу тем, кто в этом особенно нуждается. Экология, благоустройство территории, поиск пропавших людей, восстановление исторической памяти, охрана и восстановление памятников культуры, помощь животным, сбор средств на благотворительные проекты – далеко не полный перечень направлений, в которых сегодня также трудятся добровольцы.

Имея глубокие корни в истории нашей страны, российское добровольчество вместе с тем является неотъемлемой, широко признанной частью мирового волонтерства. Об этом говорят, в частности, доклады Про-

граммы добровольцев ООН, в том числе опубликованный в 2018 году. доклад «Связующая нить. Добровольчество и устойчивость местных сообществ». По данным этого доклада, общее число волонтеров в мире составляет порядка одного миллиарда человек, из которых примерно 30% являются активистами зарегистрированных организаций.

В нашей стране, по данным всероссийского опроса населения, 35% взрослых граждан добровольно без вознаграждения участвовали за последний год в каком-либо общественно полезном деле (не для помощи членам семьи или близким родственникам). При этом 31% из них делали это через организации, а 69% самостоятельно.

Признанием значимости добровольчества стало объявление в 2017 году Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 5 декабря национальным праздником «День добровольца (волонтера)», а 2018 года – Годом добровольца (волонтера) в нашей стране. По мнению 51% россиян, проведение Года добровольца (волонтера) в России способствует решению проблем, стоящих перед нашим обществом.

**Точное определение численности добровольцев представляет определенные трудности.**

Причина в том, что, как отмечено выше, люди вовлекаются в волонтерскую деятельность преимущественно вне организаций и зачастую ситуативно. Информацию о такого рода

добровольчестве удается получать лишь с помощью опросов, причем ответы отражают не только объективную картину, но и самоидентификацию граждан в качестве добровольцев. Тот же опрос, который выявил фактическую вовлеченность более чем трети граждан в добровольческую активность, показал, что лишь 11-16% соотносит себя с терминами «доброволец», «волонтер». Это свидетельствует о том, что данное понятие лишь постепенно укореняется в массовом сознании.

Мероприятия Года добровольца (волонтера) и их освещение в СМИ и сети Интернет безусловно способствовали осознанию смысла и значимости добровольчества, повышению его престижа в глазах граждан. Это поможет еще более широкому вовлечению россиян в волонтерскую деятельность, особенно в ее организованный сегмент.

На уровне ООН и Международной организации труда волонтерство признается ключевым ресурсом для решения социальных и экологических проблем во всем мире. Вклад добровольцев в ВВП различных стран иллюстрируют следующие показатели: Норвегия – 2,7%, Новая Зеландия – 2,5%, Франция – 1,4%, Канада – 1%, США – 1%, Бельгия – 0,7%, Бразилия – 0,6%, Чехия – 0,2%. Российская статистика добровольчества пока не настолько совершенна, чтобы обеспечить вполне надежное сопоставление с этими данными.

**Настоятельной задачей является организация статистического наблюдения добровольческой деятельности на территории страны. Но уже можно утверждать, что вклад добровольцев в экономику нашей страны довольно значителен и постоянно растет.**

При всем различии законодательных режимов, регулирующих деятельность волонтеров в различных странах, общие принципы такого законодательства были сформулированы в Резолюции 56 сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 2001 году, которая подчеркивала важность учета социокультурной специфики конкретных стран, а также позиции гражданского общества при разработке законодательных норм, определяющих статус волонтера. К числу базовых положений отнесены следующие: недопущение возможности использования волонтерства для прикрытия различных форм нелегального рабского труда; создание безопасных условий труда; обеспечение благотворительными организациями страховки волонтеров; законодательная поддержка волонтерского труда наемных работников в рамках рабочего времени; разработка рамочного законодательства о некоммерческих организациях, привлекающих волонтеров и др. В Резолюции подчеркивается важная роль государства в развитии волонтерства, в частности, необходимость органи-

зации профильного государственного органа (комитета или рабочей группы), ответственного за разработку законодательной поддержки волонтерской деятельности, широкомасштабного информирования общественности о волонтерском движении, взаимодействия государственных органов с волонтерскими организациями и вовлечения их в реализацию программ государственной социальной политики.

Среди стран Европы условно можно выделить три модели законодательного регулирования волонтерской деятельности:

1) Общенациональный закон о волонтерстве отсутствует. Положения, регулирующие статус волонтера и волонтерскую деятельность кодифицированы в практиках саморегуляции волонтерских организаций. Это имеет место в странах с длительной исторической традицией развития волонтерства, где в силу укорененности волонтерства в национальной культуре отпадает необходимость законодательной защиты и разъяснения сути этого явления (Скандинавские страны, Великобритания).

2) Общенациональный закон о волонтерстве отсутствует. Положения, относящиеся к волонтерской деятельности, содержатся в различных законах, в частности, законах, регулирующих деятельность некоммерческих организаций (Франция, Польша, Болгария).

3) Специальный закон о волонтерстве – более типичная для европей-

ских государств форма законодательного регулирования волонтерской деятельности (Словакия, Сербия, Македония). На практике трудность здесь заключается в том, чтобы избежать избыточного контроля над волонтерскими организациями, с одной стороны, и обеспечить практическую реализацию всех положений закона, с другой стороны.

# 1.2.

## ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА ПО РАЗВИТИЮ ДОБРОВОЛЬЧЕСТВА: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ

В российском законодательстве понятие добровольческой деятельности было впервые введено в 1995 году. Однако на протяжении многих лет статус добровольца не был четко определен, а термины «доброволец» и «волонтер» присутствовали в разных актах и имели разные значения. Это в немалой степени затрудняло придание системного характера

взаимодействию государственных органов с добровольцами, особенно когда речь шла об их работе в государственных и муниципальных учреждениях: медицинских стационарах, интернатах, детских домах и т.п. Права и обязанности добровольцев и волонтеров в подобных случаях невозможно было четко зафиксировать в правовом поле.

Указанная проблема была решена Федеральным законом от 5 февраля 2018 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)» (далее – Федеральный закон № 15-ФЗ). Закон обеспечивает единый подход к регулированию отношений в сфере добровольчества (волонтерства) за счет включения в федеральное законодательство базовых понятий в данной сфере и наделения федеральных органов исполнительной власти полномочиями по принятию соответствующих подзаконных актов. Существенно, что Федеральный закон № 15-ФЗ уравнил понятия «волонтерство» и «добровольчество», что позволило устранить сложившиеся противоречия между рядом нормативных правовых актов в этой сфере.

Впервые на законодательном уровне были четко определены основные условия занятия добровольческой деятельностью: она может быть как индивидуальной, так и в составе групп и организаций. Для правового

регулирования деятельности организаций в сфере добровольчества были введены понятия «организатора добровольческой деятельности» и «добровольческой организации». Закон определяет правовые условия осуществления добровольцами своей деятельности, которые могут быть закреплены в гражданско-правовом договоре между добровольцем и благополучателем либо юридическим лицом. Такие договоры могут предусматривать как возмещение расходов добровольцев, например, на наем жилого помещения, проезд до места назначения и обратно, питание, оплату одежды, уплату страховых взносов на добровольное медицинское страхование и страхование от несчастных случаев, так и обязанности благополучателя или юридического лица по предоставлению вышеуказанных мер добровольцу при осуществлении добровольческой деятельности. В целях исполнения Федерального закона № 15-ФЗ принято постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2018 г. № 1425 «Об утверждении общих требований к порядку взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, подведомственных им государственных и муниципальных учреждений, иных организаций с организаторами добровольческой (волонтерской)

деятельности и добровольческими (волонтерскими) организациями и перечня видов деятельности, в отношении которых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления утверждается порядок взаимодействия государственных и муниципальных учреждений с организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности, добровольческими (волонтерскими) организациями».

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти разработали порядки взаимодействия организаторов добровольческой деятельности и государственных (муниципальных) учреждений, иных организаций и органов власти и методические материалы для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по взаимодействию с организаторами добровольческой деятельности. В частности, речь идет об оказании добровольцами медицинской помощи и социальных услуг в стационарах. Для работы в таких учреждениях разработаны специальные требования к добровольцам (волонтерам): уровень квалификации, состояние здоровья и другие. Перечень видов добровольческой деятельности, к которым формулируются специальные требования, может быть дополнен по результа-

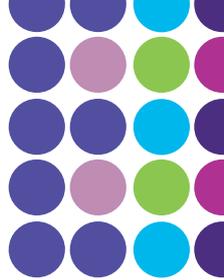
там накопления правоприменительной практики.

**Однако к настоящему времени не завершено приведение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в соответствие с действующей редакцией Федерального закона № 135-ФЗ. Это объективно препятствует скорейшему достижению эффекта от его принятия. Кроме того, сама региональная нормативная база, регулирующая отношения в сфере добровольчества, развивается неравномерно. В целях приведения работы регионов России в этом направлении к единому стандарту и максимальной эффективности, необходимо доработать нормативную правовую базу в части внесения изменений в региональное законодательство в соответствии с законодательством о добровольчестве, внести изменения в положения федеральных и региональных органов исполнительной власти, осуществляющих работу с добровольцами, доработать подзаконные акты к Федеральному закону № 15-ФЗ.**

В то время как общие рамки взаимодействия добровольцев (волонтеров) и СО НКО с государственными органами и организациями формируются законодательной базой,

их согласованное наполнение конкретными действиями предполагает концептуальное определение направленности и форматов действий государства в различных областях. В отношении добровольчества эта задача была впервые комплексно решена в 2009 году, когда распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2009 г. № 1054-р была одобрена Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации.

Вектор государственной политики в сфере добровольчества (волонтерства) на перспективу предстоит задать в Концепции развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года. Работа над проектом документа проходила при активном участии волонтерских организаций и экспертного сообщества, что позволило реализовать системный подход к теме. Концепция дает конкретные ориентиры для развития нормативной правовой базы добровольческой деятельности, в том числе участия добровольцев (волонтеров) в работе учреждений социального обслуживания населения, образования, здравоохранения, в помощи при возникновении чрезвычайных ситуаций и др., а также для выявления и распространения лучших практик добровольчества (волонтерства) и для других мер его поддержки и популяризации.



Добровольчеству (волонтерству) уделяется существенная роль в ряде национальных проектов, подготовленных на основе Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Так, в рамках Национального проекта «Образование» подготовлен федеральный проект «Социальная активность». Ряд задач по добровольчеству для проекта разработан Федеральным агентством по делам молодежи совместно с подведомственным ФГБУ «Роспатриотцентр», который в 2018 году осуществляет функции исполнительной дирекции Года добровольца. Проект будет реализовываться на территории всех субъектов Российской Федерации, что позволит значительно расширить возможности для самореализации граждан, повысить роль добровольчества в общественном развитии, сформировать и распространить инновационные добровольческие практики. В качестве основных целевых показателей проекта определены увеличение доли граждан, вовлеченных в добровольческую деятельность, которая накопительным итогом к 2024 году должна составить 20% населения страны, а также численность обучающихся, вовлеченных в деятельность общественных объединений, в том числе волонтерских и добровольческих, которая накопительным итогом должна составить 8,8 млн человек.

# 1.3.

## МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ ДОБРОВОЛЬЧЕСТВА (ВОЛОНТЕРСТВА) НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

Универсальная Декларация волонтерства Международной ассоциации добровольческих усилий (IAVE) призывает правительства всех стран гарантировать права тех, кто занимается волонтерской деятельностью, устранить любые законодательные препоны участия в волонтерстве, вовлекать волонтеров в работу по государственным программам и предоставлять некоммерческим организациям ресурсы и поддержку для эффективного привлечения волонтеров и организации их труда. В практике целого ряда стран выработаны интересные подходы к поддержке волонтерской деятельности. Так, в Германии насчитывается более 50 федеральных и региональных проектов и программ, нацеленных на поддержку добровольчества («Год добровольческой социальной службы», проект «Волонтерство для всех», проект «Инициатива для меня, для нас, для всех», «Неделя гражданской

активности», «День волонтера», «Социальный день» и др.). В целом, экономическая поддержка добровольчества в Германии составляет сумму порядка 19 млн евро в год. В Венгрии финансирование волонтерства составляет около 25 млн евро в год. В Финляндии объем государственной поддержки добровольчества составляет 1,6 млрд евро. В Ирландии из национального бюджета было выделено порядка 2,8 млн евро на поддержание волонтерской инфраструктуры. В Италии через Национальный фонд социальной политики Министерство труда, здравоохранения и социальной политики ежегодно выделяет от 1,9 до 2,5 млн евро на волонтерство. Каждый регион Италии имеет особый Фонд и управляется контролирующим органом. В Люксембурге вклад государственных органов в продвижение волонтерства (обучение, ведение документации, повышение осведомленности, координация, проекты, услуги для добровольных инициатив) составляет около 7 млн евро. Примером инициативы регионального правительства служит Фонд поддержки волонтерства, созданный в Шотландии, который выделил 3,3 млн фунтов стерлингов для поддержки волонтерских проектов в период с 01.07.2018 по 31.03.2021. Таким образом, помимо координационных функций соответствующие департаменты в структуре национальных и региональных органов власти оказывают и непосредственную финансовую поддержку

в формате предоставления грантов на реализацию волонтерских программ, соответствующих приоритетам государственной социальной политики.

***В нашей стране добровольчество (волонтерство) является одним из важнейших объектов государственной политики, реализующейся сразу в нескольких направлениях: законодательное и налоговое регулирование, информационная и методическая поддержка, моральное стимулирование, содействие формированию инфраструктуры волонтерской деятельности. Также реализуются различные формы государственной финансовой и нефинансовой поддержки для социально ориентированных НКО, к категории которых относится большинство некоммерческих организаций, привлекающих и использующих труд добровольцев.*** Хотя добровольцы в нашей стране также вовлекаются в эту деятельность через государственные и муниципальные учреждения образования и социальной защиты, по месту работы (активно развивается корпоративное волонтерство в коммерческих компаниях), через волонтерские центры, инициативные группы и т.п.

Для поддержки добровольческих проектов, реализуемых неком-

мерческими организациями, с 2006 года на конкурсной основе распределяются гранты Президента Российской Федерации. В 2017 году на данные цели было выделено 1 480,7 млн рублей, что позволило поддержать 729 проектов. В 2018 году, объявленном Годом добровольца (волонтера), общая сумма финансирования была увеличена, и уже 900 проектов смогли получить 1 741,3 млн рублей. В реализации проектов, направленных на решение конкретных социальных проблем, участвуют сотни тысяч добровольцев, а охват благополучателей, которым оказывается помощь, исчисляется миллионами граждан. Среди иных мер общегосударственной политики содействия добровольчеству (волонтерству) следует выделить создание единой информационной системы «Добровольцы России», которая размещена в сети «Интернет» по адресу добровольцыроссии.рф. Система обеспечивает учет, обобщение и анализ опыта волонтерской деятельности, эффективный поиск информации, коммуникации между добровольцами и их обучение, объединения запросов и предложений волонтерской помощи в одном месте. На данный момент в Системе (самой крупной в СНГ) зарегистрировано более 400 тысяч человек, 12 326 организаций, 20 244 мероприятия. Возможности Системы стали использоваться при проведении са-

мого масштабного грантового конкурса в сфере добровольчества - Всероссийского конкурса «Доброволец России», который проводится с 2010 года. В Год добровольца (волонтера) на конкурс зарегистрировано 15 839 проектов из всех регионов России, в которых задействовано более полутора миллионов волонтеров и социальных активистов. Это в 10 раз больше, чем в предыдущие годы. Грантовый фонд для призеров по 12 номинациям составил: 1 место – 1 млн рублей, 2 место – 300 тыс. рублей и 3 место – 100 тыс. рублей.

Начиная с этого же года в рамках Всероссийского конкурса молодежных проектов проводится конкурс программ студенческих объединений. Наряду с этим проводится конкурс по направлению «Реализация проектов патриотической направленности, реализуемых волонтерскими (добровольческими) организациями», а также конкурсный отбор на предоставление субсидий из федерального бюджета некоммерческим организациям на проведение мероприятий по содействию патриотическому воспитанию граждан Российской Федерации.

**Дальнейшему повышению престижа добровольчества, более широкому вовлечению в него граждан и освоению лучших практик волонтерской деятельности призвана способствовать разворачивающаяся масштабная информационная**

**кампания.** Планируется ежегодное размещение до 10 000 билбордов в городах России, запуск роликов на федеральных каналах, распространение новостей о волонтерстве, ведение профильных страниц в соцсетях, размещение фотовыставок в аэропортах и на ж/д вокзалах, поощрение присутствия тем волонтерства в популярных у молодежи форматах культурного досуга и в кинематографе. Ежегодно планируется размещать не менее 10 000 рекламных материалов на наружных поверхностях, транслировать рекламные ролики на ТВ и в сети «Интернет». Также в сети «Интернет» и социальных сетях будут размещаться не менее 1 000 информационных материалов в год. Повышению эффективности этой кампании способствовал бы пересмотр норм, ограничивающих упоминания названий благотворительных и волонтерских организаций в материалах СМИ.

**Все более востребованным становится распространение знаний о волонтерской деятельности.** АНО «Центр стратегического анализа» при поддержке Фонда президентских грантов и Ассоциации волонтерских центров разработал онлайн-курсы об управленческих, правовых, социально-экономических аспектах волонтерства для должностных лиц и сотрудников органов исполнительной власти и подведомственных им организаций, а также организато-

ров добровольческой деятельности. **Ввиду высокой социальной значимости темы добровольчества (волонтерства) представляется целесообразным формирование системы образовательных и просветительских программ в очном и дистанционном формате по обучению как самих добровольцев и организаторов добровольческой деятельности, так и тех, кто взаимодействует с ними на стороне государства и бизнеса.**

**Назревшей задачей стало создание во всех субъектах Российской Федерации системы социальной поддержки граждан, систематически участвующих в добровольческих (волонтерских) проектах, в том числе учредить награды и звания, стипендиальную поддержку (для обучающихся). Целесообразно также сформировать реестр крупных мероприятий, предусматривающих участие волонтеров, и запустить программы отбора и мобильности добровольцев для такого участия.** Вместе с тем уже сейчас планируется обеспечить участие волонтеров из 85 субъектов Российской Федерации в международных и всероссийских мероприятиях, в том числе их трансфер до места проведения мероприятия и обратно и проживание в месте проведения мероприятия. Предпо-

лагается, что ежегодное количество волонтеров-участников такой программы мобильности достигнет 5 000 чел.

**С ростом масштабов и общественной значимости добровольчества из года в год увеличивается потребность в его инфраструктуре.** При подготовке к проведению XXVII Всемирной летней Универсиады в Казани, XXII Олимпийских игр в Сочи, XIX Всемирном фестивале молодежи и студентов, Чемпионата мира по футболу была сформирована широкая сеть волонтерских центров. Продолжается создание волонтерских центров в школах, организациях высшего образования и профессиональных образовательных учреждениях, региональные ресурсные центры, центры корпоративного волонтерства, а также центры серебряного волонтерства для людей старшего возраста.

**Однако инфраструктура волонтерства в стране все еще недостаточна, именно это в наибольшей степени сдерживает развитие добровольчества в России.** Одной из ключевых проблем в данном случае является неравномерность развития в регионах волонтерских центров, коворкингов, программ финансовой поддержки и обучения волонтеров. Наряду с предпринимаемыми мерами, следует сделать ряд шагов в будущем.

Одним из важных мероприятий Года добровольца (волонтера), направленных на обеспечение последовательного развития добровольческой деятельности после его завершения, стала разработка и утверждение дорожной карты Федеральной программы «Ресурсные центры». На основании проведенного анализа отечественного и зарубежного опыта была создана модель ресурсного центра поддержки добровольчества, а также подготовлены методические пособия «Модель развития ресурсных центров поддержки добровольчества в субъектах Российской Федерации» и «Лучшие практики организации деятельности ресурсных центров».

Профильные ресурсные центры по развитию добровольчества создают также федеральные органы исполнительной власти – Минздрав России, Минкультуры России и Минстрой России.

**Важным аспектом развития информационной инфраструктуры волонтерства должно стать обеспечение возможности использовать единую информационную систему в сфере развития добровольчества в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг.** Это создаст предпосылки учета добровольческого опыта при взаимодействии с общероссийской базой вакансий «Работа в России».

Разрозненность накопленного опыта и неравномерное развитие инфраструктуры поддержки добровольчества на региональном и местном уровнях, являются препятствием для формирования благоприятных условий, направленных на формирование у граждан активной позиции, вовлечения их в решение социально значимых проблем, содействие их самореализации через добровольческую деятельность.

# 1.4.

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ДОБРОВОЛЬЦЕВ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ И В РЕГИОНАХ РОССИИ: ДОСТИЖЕНИЯ И ВЫЗОВЫ

Добровольческая активность с каждым годом охватывает все более широкие области общественной жизни. Помимо традиционных сфер здравоохранения, социальной защиты населения, культуры, спорта, образования и экологии интересные волонтерские

проекты появились в сферах урбанистики, IT, медиа и многих других. В ответ на это целый ряд федеральных органов исполнительной власти стали реализовывать отраслевые государственные меры поддержки. Так, Министерство здравоохранения Российской Федерации выстроило слаженную работу волонтеров в сфере охраны здоровья, органов государственной власти и организаций, занимающихся медицинским добровольчеством. Для выработки общих подходов к формированию и работе волонтерских движений, развития и оказания методической поддержки, продвижения добровольческих инициатив, объединения ресурсов для решения проблем в сфере здравоохранения на территории Российской Федерации Минздравом России в конце 2017 года был создан Федеральный центр поддержки добровольчества в сфере охраны здоровья Минздрава России. В Год волонтера (добровольца) данным центром разработаны первые профильные федеральные Методические рекомендации по организации работы добровольцев в сфере охраны здоровья. Подобный опыт заслуживает распространения во всей системе исполнительной власти.

Проведенный в 2017 году Общественной палатой Российской Федерации мониторинг взаимодействия региональных органов исполнительной власти и добровольцев показал, что в настоящее время существуют правовые основания для включения

тематики добровольчества (волонтерства) в перечень вопросов, подлежащих обязательному рассмотрению в рамках работы общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. Следует отметить, что до настоящего времени на федеральном уровне не принят нормативный правовой акт, закрепляющий порядок образования и полномочия общественных советов при законодательных и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления, что значительно затрудняет реализацию механизма взаимодействия между региональными властями, органами местного самоуправления, общественными организациями и гражданами в целях решения социально-значимых задач, в том числе с привлечением добровольцев (волонтеров).

***Не содействует систематической поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности отсутствие в актах, определяющих полномочия федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления, непосредственных указаний на эту функцию. Целесообразно рассмотреть возможность включения такого рода указаний в положения об органах, а также в документы стратегического планирования.***

***Постепенно создается архитектура волонтерского движения на федеральном уровне.*** Положительный пример – Всероссийское общественное движение «Волонтеры-медики» (далее – ВОД «Волонтеры-медики»), созданное для системной работы по организации медицинского волонтерства на территории России. Сейчас ВОД «Волонтеры-медики» – это ключевой общественный ресурсный центр волонтерства в сфере здравоохранения, региональные отделения которого действуют в 81 субъекте РФ, а местные отделения функционируют в 63 муниципальных образованиях, объединяя волонтеров из 200 профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования, а также НКО.

Наследием 70-летия Победы в Великой отечественной войне 1941 - 1945 годов стало Всероссийское общественное движение «Волонтеры Победы», объединяющее свыше 180 000 россиян из 85 субъектов. Ежегодно активисты Всероссийского движения «Волонтеры Победы» готовят по всей стране порядка 160 000 человек для сопровождения ключевых мероприятий Дня Победы, включая парады Победы и Бессмертный полк, субботники на памятниках и мемориальных комплексах, посещения и помощь ветеранам Великой отечественной войны.

В 2017 году в целях повышения

защищенности объектов сферы науки и образования на основе применения добровольных пожарных формирований образовательных организаций, а также студенческих отрядов спасателей при поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации на базе Российского технологического университета (МИРЭА) был создан Всероссийский центр координации, подготовки и переподготовки студенческих добровольных спасательных формирований.

Координацию взаимоотношений между организациями и движениями, осуществляющими деятельность в сфере культурно-просветительского волонтерства, и государственными учреждениями, органами власти федерального и регионального уровней, органами местного самоуправления, собственниками/пользователями объектов культурного наследия осуществляет Центр информационной поддержки добровольческих движений в сфере сохранения культурного наследия, созданный на базе Федерального государственного бюджетного учреждения культуры «Агентство по управлению и использованию памятников истории и культуры». В задачи Центра входит сохранение и продвижение культурного достояния, популяризации культурной тематики в молодежной среде, а также сохранение исторической памяти.

Для предотвращения пожаров на природных территориях в 20 регионах

России работают организованные группы добровольных лесных пожарных. В 2018 году специальными профилактическими занятиями для детей с добровольными лесными пожарными было охвачено более 5 000 школьников, разработаны новые игровые методики и учебно-методические материалы, которые используются для проведения занятий в регионах, в том числе в детских центрах «Орленок», «Артек», «Океан». Информационная кампания «Останови огонь», разработанная добровольцами совместно с органами государственной власти, имеет ежедневный охват аудитории до 5 млн человек.

При поддержке АНО «Центр поиска пропавших людей» во исполнение п. 6 «б» Перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам встречи Президента Российской Федерации с представителями социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительных организаций и волонтерского движения 26 июля 2017 г. от 23 августа 2017 г. № Пр-1650 запущен ресурсный центр обучения поиску пропавших людей в Самарской области, разработан проект Алгоритма взаимодействия государственных органов (Следственного комитета Российской Федерации, МВД России, МЧС России), волонтерских организаций и добровольцев при организации и осуществлении розыска пропавших детей.

Методики и технологии, опыт организации и координации поисков,

а также профилактические материалы и научные разработки Центра поиска пропавших людей основаны на опыте добровольного поисково-спасательного отряда «Лиза Алерт», который ведет работу в 47 регионах. С 2010 года добровольцы отряда участвовали в более чем 40 000 поисковых операциях, по результатам которых найдено живыми более 32 000 человек.

Важное значение приобретает деятельность по созданию в регионах страны волонтерских центров «Абилимпикс». В 2018 году в каждом субъекте Российской Федерации определены организации, ответственные за развитие инклюзивного волонтерского движения «Абилимпикс» (всего 92 организации). Большая их часть создана в структуре базовых профессиональных образовательных организаций – 57 центров. В структуре профессиональных образовательных организаций – 30 центров, в структуре образовательных учреждений дополнительного профессионального образования – 2 центра, в структуре регионального центра развития профессиональных компетенций – 1 центр, в структуре региональной общественной организации – 1 центр, на базе некоммерческой организации – 1 центр (Амурская область – НКО Амурская региональная общественная организация «Молодежный центр «Перспектива»). В текущем году на информационном портале Наци-

онального чемпионата «Абилимпикс» уже зарегистрировано порядка 5 000 волонтеров региональных конкурсов «Абилимпикс».

Общероссийской общественно-государственной детско-юношеской организацией «Российское движение школьников» совместно с Ассоциацией волонтерских центров, ВОД «Волонтеры-медики» и Всероссийским общественным движением «Волонтеры Победы» ведется работа по развитию детского добровольчества в рамках направления «Гражданская активность». Целью данной работы является формирование широкой сети школьных волонтерских отрядов в общеобразовательных организациях, их сопровождению, реализации совместных межшкольных социальных акций и проектов, а также укреплению сообщества неравнодушных юных добровольцев через их участие в ключевых ежегодных событиях. В 2018 году функционирует 6 550 школьных отрядов.

Для эффективной организации работы экспертным сообществом была разработана «Модель школьного добровольческого отряда». Российской академией образования совместно с Российским движением школьников также составлены теоретико-методические основы организации волонтерского движения, объединенные с практической «Моделью».

В рамках направления «Гражданская активность» РДШ также реализуются проекты по экологии, основной целью которых является

вовлечение обучающихся образовательных организаций в эколого-просветительскую и природоохранную деятельность через создание, развитие и поддержку экологических отрядов. На сегодняшний день сформированы 2 320 экологических отрядов.

В 2018 году в более чем 350 образовательных организациях высшего образования созданы волонтерские центры, реализующие программы по вовлечению студентов в социальную практику, а также по просветительской деятельности, волонтерству в сфере социальной защиты населения, здравоохранения, культуры, организации крупных событий и др. Для расширения числа волонтерских центров среди университетов, а также их методического сопровождения, была разработана целевая модель «волонтерского центра в вузе», содержащая методические рекомендации и лучшие практики.

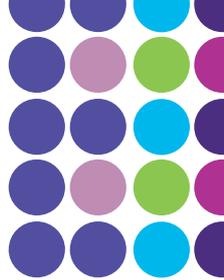
**Волонтерство расширило возрастные рамки и позволило людям старшего возраста оказывать помощь в проектах всероссийского и международного масштаба.** Ассоциацией волонтерских центров при поддержке Минтруда России, ФГБУ «Роспатриотцентр» и благотворительного фонда «Память поколений» реализуется федеральная программа «Молоды душой». Целью Программы является создание системы поддержки волонтерства среди граждан старшего воз-

раста для раскрытия их личностного и профессионального потенциала, самореализации и улучшения качества жизни. Реализация Программы создает необходимые инфраструктурные условия для участия граждан старшего возраста в «серебряном волонтерстве», позволяет популяризировать добровольчество с помощью социальной рекламы, выставок, специальных мероприятий. В 15 субъектах Российской Федерации начали работать центры «серебряного» волонтерства.

К 2018 году в 34 регионах были созданы ресурсные центры добровольчества, оказывающие комплексную поддержку волонтерским организациям: предоставление помещений, материальных ценностей и мер поощрения, консультации, образовательные программы, сопровождение в привлечении партнеров. В настоящее время в 43 регионе идет процесс создания ресурсных центров добровольчества, однако он осуществляется недостаточно равномерно.

**Развитие добровольчества на региональном и муниципальном уровнях постепенно формирует общероссийскую волонтерскую экосистему.**

Однако согласно данным всероссийского опроса населения, 57% респондентов полагают, что если волонтерство в целом по России развивается в той или иной мере успешно, то там, где они живут, лишь 34% респондентов назвали развитие добровольчества успешным.



Государственная политика по поддержке добровольчества в России отмечена в периодическом докладе Программы добровольцев ООН в 2018 году, где Стандарт поддержки добровольчества (волонтерства) в регионах приведен в качестве примера хорошей практики организации государственной поддержки добровольчества. Стандарт внедряют в 52 субъектах Российской Федерации. Стандарт – это готовое методическое руководство для органов исполнительной власти в регионах по системной поддержке добровольчества как формы реализации человеческого потенциала.

В 49 субъектах Российской Федерации вопросы добровольчества (волонтерства) курируют заместители высших должностных лиц и заместители руководителей высших исполнительных органов, руководители исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, утверждена правовая основа деятельности консультативно-совещательных органов в сфере добровольчества в 34 субъектах Российской Федерации. Поддержка добровольчества выделена в отдельное направление в рамках конкурсов субсидий для СО НКО в 28 субъектах Российской Федерации, в 20 субъектах Российской Федерации в различных форматах ведут работу «школы волонтеров».

В большинстве регионов России ежегодно проходят региональные конкурсы поддержки добровольческих

проектов, конкурсы на звание лучшего добровольца или добровольческого объединения. Финалистов награждают благодарственными письмами, сертификатами, дипломами, ценными призами, грантами региональных конкурсов. В бюджетах большинства субъектов предусмотрены средства на развитие добровольческой деятельности в рамках реализации региональной программы развития образования и реализации государственной молодежной политики, в том числе средства на создание инфраструктуры и региональных волонтерских центров.

Вместе с тем, следует отметить, что **региональная нормативная база, регулирующая отношения в сфере добровольчества, развивается неравномерно.**

В 23 субъектах Российской Федерации приняты соответствующие законы. Например, Закон Республики Татарстан от 30.06.2018 № 48-ЗРТ «О регулировании отдельных вопросов в сфере добровольчества (волонтерства) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Татарстан». В Тюменской области был принят Закон от 26.04.2018 № 37 «О регулировании отдельных отношений в сфере добровольчества (волонтерства) в Тюменской области», а также от 03.09.2011 № 50 «О добровольной пожарной охране в Тюменской области». В Якутии распоряжением Правительства Республики Саха (Якутия) от 10 октября 2014 года

№ 1174-р принята Концепция развития добровольчества в Республике Саха (Якутия).

В 16 субъектах Российской Федерации приняты распоряжения, постановления и другие нормативные правовые акты по вопросам регулирования отношений в сфере добровольчества. Например, в Белгородской области действует распоряжение Губернатора Белгородской области от 18 сентября 2018 года № 751-р «О региональном совете по развитию добровольчества (волонтерства) в Белгородской области», а в Республике Мордовия действует Постановление Правительства Республики Мордовия от 21 мая 2018 г. № 305 «О внесении изменений в пункт 7 Положения о Государственном комитете Республики Мордовия по делам молодежи» с внесенными изменениями в полномочия Госкомитета, утвержденными постановлением Правительства Республики Мордовия от 9 июля 2003 г. № 319 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Республики Мордовия по делам молодежи» (в части расширения полномочий в сфере добровольчества (волонтерства). Примером нормативного правового акта, утверждающего мотивационную составляющую для волонтеров, является Указ Губернатора Калининградской области от 19 ноября 2018 г. № 184 «О почетном звании Калининградской области «Доброволец Калининградской области».

На сегодняшний день в 7 субъектах Российской Федерации изменения законодательства по вопросам регулирования отношений в сфере добровольчества ожидают утверждения в законодательных органах (Рязанская область, Алтайский край, Курская область, Республика Ингушетия, Республика Башкортостан, г. Севастополь, Тамбовская область), а в 4 субъектах Российской Федерации нормативно-правовые акты находятся в стадии разработки (Амурская область, Кабардино-Балкарская Республика, Свердловская область, Республика Бурятия). В то же время в 35 субъектах Российской Федерации пока отсутствуют нормативные акты по вопросам добровольчества (волонтерства).

В рамках федерального проекта «Социальная активность» будет оказана поддержка, в том числе финансовая, субъектам РФ: ежегодно на конкурсной основе будут предоставляться субсидии регионам на реализацию лучших практик в сфере добровольчества в рамках Всероссийского конкурса поддержки лучших волонтерских практик «Регион добрых дел». В 2019 году общая сумма субсидий составит 200 млн рублей, а с 2020 – в общей сложности 250 млн рублей ежегодно будут получать до 30 победителей конкурса. В 2018 году победу в конкурсе одержали 26 регионов из 58, подавших заявки. В числе лучших региональных практик выделяются очные и дистанционные

образовательные программы, обучающие мероприятия для волонтеров, сотрудников НКО, сотрудников органов государственной власти и подведомственных им учреждений. Регионы представляют свои комплексы системных мер, включающих в себя мероприятия организационного, информационного, мотивационного характера, направленных на оказание государственной поддержки волонтерству.

*Необходимо тиражировать уникальные региональные практики, что позволит реализовать стратегические планы по развитию добровольчества на территории Российской Федерации. Принимая во внимание постоянно нарастающий интерес населения к волонтерству, внедрение равномерной структурной сети региональных ресурсных центров будет способствовать формированию доверия к волонтерским организациям и объединениям, а также снятию барьеров межведомственного взаимодействия.*

*Неотъемлемой предпосылкой наиболее эффективной государственной поддержки добровольчества является овладение сотрудниками государственных и муниципальных органов и учреждений знаниями и навыками, необходимыми для взаимодействия с волонтерами. Это определяет потребность как*

*в их вовлечении в соответствующие образовательные программы, так и в постоянном внимании руководителей регионов и муниципалитетов к подбору и воспитанию таких кадров.*

# 1.5.

## ПЕРСПЕКТИВЫ ПОЛИТИКИ ПОДДЕРЖКИ ДОБРОВОЛЬЧЕСТВА В РОССИИ

Реализация масштабных задач по охвату всех регионов мерами государственной поддержки добровольчества может быть решена только общими усилиями государства и общества. Необходимым условием является системное развитие инфраструктуры поддержки добровольчества с сетью центров добровольчества в качестве основного звена. В каждом субъекте нужно создать не менее одного ресурсного центра, в том числе ресурсные центры по развитию серебряного добровольчества и центры поддержки добровольчества в сфере ЧС.

Предстоит обеспечить более сбалансированное развитие федеральных, в том числе отраслевых, а также

региональных и местных программ поддержки добровольчества. В ряде субъектов Российской Федерации такие программы реализуются эффективно, однако можно встретить примеры, когда в одном федеральном округе соседствующие регионы имеют совершенно разный уровень поддержки волонтерства со стороны профильных органов власти, или наличие достаточного количества центров добровольчества.

Требуется масштабировать региональные программы (подпрограммы) по поддержке добровольчества, включающие в себя мероприятия по формированию и ресурсному обеспечению соответствующей инфраструктуры (ресурсных центров, грантовых конкурсов и т.д.), с учетом положений и лучших практик внедрения Стандарта поддержки добровольчества (волонтерства).

Субъектам Российской Федерации целесообразно внести изменения в региональные нормативные правовые акты, положения региональных и муниципальных органов исполнительной власти, позволяющие им осуществлять поддержку добровольческих организаций и добровольцев в соответствии с законодательством о добровольчестве.

Одним из ключевых факторов создания благоприятных условий для развития волонтерского движения является разработка и реализация мер нематериального поощрения граждан за участие в добровольческой деятельности. Проведенное перед

началом Года добровольца (волонтера) исследование ВЦИОМ показало, что, по мнению большинства опрошенных, поощрения – важный стимул для занятий волонтерством. С учетом этого в Год добровольца (волонтера) Общественная палата Российской Федерации разработала методические рекомендации по применению мер нематериального поощрения граждан за участие в добровольческой (волонтерской) деятельности на территории субъектов Российской Федерации.

В рамках развития мотивационных программ важно разработать комплексную программу нематериального поощрения граждан, участвующих в добровольческой деятельности, и расширить возможности грантовой поддержки добровольческих проектов среди физических лиц.

Развития и реализации во всех регионах страны требует всероссийская обучающая программа для участников добровольческой деятельности и взаимодействующих с ними государственных и муниципальных служащих, сотрудников государственных и муниципальных учреждений.

Необходимо запланировать развитие программ мобильности российских добровольцев, включая участие в международных мероприятиях.

В целях наиболее полного учета волонтерского труда и вклада волонтеров в социально-экономическое развитие страны, регионов и муниципалитетов необходимо организовать статистическое наблюдение

и совершенствовать методики статистического наблюдения за осуществлением гражданами Российской Федерации добровольческой деятельности.

На федеральном и региональном уровне необходимо разработать программы популяризации добровольческой деятельности: социальная реклама, сюжеты в СМИ, кинематограф, включая снятие барьеров, препятствующих упоминанию названий организаций в СМИ. Востребовано также совершенствование программ работы с лидерами волонтерских проектов, включая технологию их выявления, обучения, а также дальнейшего сопровождения в реализации инициатив.

В целях упрощения вовлечения граждан в добровольческую деятельность необходимо расширить

возможности использования единой информационной системы «Добровольцы России».

Всем органам государственной власти и СО НКО следует обеспечить комплексное внедрение темы волонтерства в образовательный процесс, включая обязательную программу для начальных и средних классов, а также практико-ориентированное волонтерство среди высшей школы.

В целях обмена опытом и масштабирования российских практик в сфере добровольчества необходимо разработать программы международного сотрудничества в области добровольчества, включая механизмы трансляции российского опыта, а также поддержки социальных проектов, реализуемых совместно с российскими добровольческими организациями.



# 2.

## О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ОБ УКРЕПЛЕНИИ ИХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА



## 2.1.

## СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫЕ НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ: ПОНЯТИЕ, НАПРАВЛЕНИЯ И ОСНОВНЫЕ СТАТИСТИЧЕСКИЕ ПАРАМЕТРЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Понятие социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СО НКО) было введено в Федеральный закон от 12 января 1996 г.

№ 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ) в 2010 г. Целью выделения отдельной категории некоммерческих организаций было установление принципов, форм и направлений поддержки некоммерческого сектора со стороны государства и прежде всего той его части, чьи усилия направлены на решение широкого круга социальных проблем, развитие гражданского общества в целом.

Социально ориентированными признаются некоммерческие организа-

ции (за исключением товариществ собственников недвижимости, потребительских кооперативов, политических партий, государственных корпораций и компаний), осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, а также следующие виды деятельности:

- 1) социальное обслуживание, социальную поддержку и защиту граждан;
- 2) подготовку населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев;
- 3) оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам;
- 4) охрану окружающей среды и защиту животных;
- 5) охрану и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в том числе зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронений;
- 6) оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина;

7) профилактику социально опасных форм поведения граждан;

8) благотворительную деятельность, а также деятельность в области организации и поддержки благотворительности и добровольчества (волонтерства);

9) деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности;

10) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

11) развитие межнационального сотрудничества, сохранение и защиту самобытности, культуры, языков и традиций народов Российской Федерации;

12) деятельность в сфере патриотического, в том числе военно-патриотического, воспитания граждан Российской Федерации;

13) проведение поисковой работы, направленной на выявление неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков защитников Отечества, установление имен погибших и пропавших без вести при защите Отечества;

14) участие в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ;

15) социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов;

16) мероприятия по медицинской реабилитации и социальной реабилитации, социальной и трудовой реинтеграции лиц, осуществляющих незаконное потребление наркотических средств или психотропных веществ;

17) содействие повышению мобильности трудовых ресурсов;

18) увековечение памяти жертв политических репрессий;

19) другие виды деятельности, направленные на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, установленные законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (для СО НКО, действующих на соответствующих территориях).

Исходя в том числе из правоприменительной практики, можно утверждать, что понятие СО НКО носит комплексный характер и включает в себя как формальные признаки (соответствующая организационно-правовая форма и наличие в уставе организации указания на хотя бы один из перечисленных видов деятельности), так и содержательные – а именно фактическое ведение работы хотя бы по одному такому виду деятельности, предусмотренному уставом.

Появление в российском законодательстве самого понятия

СО НКО, являющегося в определенной мере аналогом термина «организации общественной пользы», используемого в правовых системах ряда зарубежных стран, свидетельствует о сближении российского законодательства с мировой практикой, предполагающей, что государство должно создавать благоприятные условия для функционирования «организаций общественной пользы».

Сложность понятия СО НКО, комплексность его критериев вызывают объективные трудности при статистическом учете деятельности СО НКО, что в свою очередь непосредственно влияет на эффективность государственной политики в данной сфере. Так, по данным Минюста России, на 27 декабря 2018 г. всего в Российской Федерации зарегистрировано почти 219 тыс.<sup>2</sup> некоммерческих организаций. Если исходить только из признака организационно-правовой формы, потенциально на статус СО НКО могут претендовать около 210 тыс. некоммерческих организаций (исключая государственные и муниципальные учреждения). Однако с учетом того, что помимо данного признака существует второй – ведение реальной работы хотя бы по одному из перечисленных видов деятельности, в действительности таких организаций гораздо меньше. Статистический учет СО НКО ведет

Росстат. По оценкам ведомства, в 2017 г. в стране действовало около 143 тыс. СО НКО. Этот количественный показатель носит достаточно устойчивый характер и за последние годы не претерпевает сильных изменений.

Вместе с тем, по экспертным оценкам, количество активно работающих СО НКО еще меньше, нежели определяется по данным выборочных обследований. Со стороны экспертного сообщества нередко высказываются претензии к качеству статистического учета деятельности СО НКО. На данную проблему неоднократно указывала Общественная палата Российской Федерации в своих ежегодных докладах о состоянии гражданского общества в Российской Федерации.

**Экспертами некоммерческого сектора подготовлены предложения по внесению в систему отчетности некоммерческих организаций изменений, которые бы, с одной стороны, повысили качество собираемой информации, с другой – снизили дублирование и избыточную нагрузку. В частности, предлагается объединить существующие формы (формы Росстата, отчетов Минюста России и отчета о целевом использовании полученных средств в соста-**

<sup>2</sup> Минюстом России поддерживается портал [unro.minjust.ru](http://unro.minjust.ru), на котором размещается информация о зарегистрированных на территории Российской Федерации некоммерческих организациях, а также отчеты об их деятельности.



*ве налоговой декларации по налогу на прибыль организаций) в одну, сделать обязательным ее представление в электронном виде, доступном для автоматизированной статистической обработки.*

Несмотря на недостатки статистического учета деятельности СО НКО, некоммерческий сектор является важным элементом национальной экономики в целом и социальной инфраструктуры в частности. Так, Росстат оценил среднюю численность работников СО НКО за 2017 г. в 630 тыс. человек. Согласно расчетам ведомства, общий объем доходов СО НКО в 2015 г. составил 686 млрд рублей, в 2016 г. – 831 млрд рублей, в 2017 г. – 848 млрд рублей.

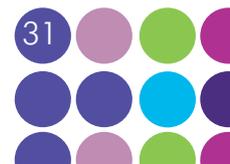
***В связи с очевидной значимостью некоммерческого сектора для социального и экономического развития страны предлагается уделить особое внимание методологии экономического и статистического анализа его работы. Новая система статистического учета должна в первую очередь позволить ранжировать некоммерческие организации, показать реальные масштабы и направления их деятельности. Это важнейший шаг к более тонкой настройке системы поддержки и регулирования сектора.***

## 2.2.

### ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ: ПОДХОДЫ И ФОРМЫ

Федеральным законом № 7-ФЗ предусмотрены различные формы оказания органами государственной власти и органами местного самоуправления поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, в том числе:

- финансовая поддержка;
- имущественная поддержка (предоставление государственного или муниципального имущества в безвозмездное пользование или в аренду по льготным ставкам);
- информационная, консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и добровольцев (волонтеров) социально ориентированных некоммерческих организаций;
- предоставление льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах;



осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у социально ориентированных некоммерческих организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- предоставление юридическим лицам, оказывающим СО НКО материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах. Все более масштабная политика поддержки некоммерческих организаций, проводимая российским государством в последние годы, свидетельствует о том, что вектор развития отношений государства и гражданского общества располагается в русле мировых тенденций расширения участия организаций гражданского общества в решении социально значимых проблем. При этом организациям общественной пользы в европейских странах предоставляются различные виды государственной поддержки: прямая финансовая поддержка и косвенная – налоговые льготы, предоставление помещения на льготных условиях, приоритетное участие в конкурсах и другие. В странах Европейского Союза наблюдается тенденция к уменьшению объемов прямой поддержки в пользу косвенной. В России, напротив, прямой тип под-

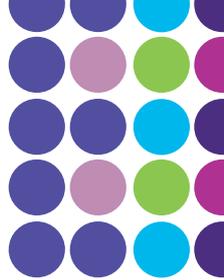
держки является преобладающим. По данным исследования, проведенного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ «Высшая школа экономики», государственная финансовая поддержка некоммерческих организаций в развитых странах составляет до 52% дохода таких юридических лиц, в развивающихся – до 23%. Если брать усредненные цифры, то на ведущих позициях по объемам государственной поддержки традиционно находятся страны Западной Европы, Канада и Израиль. При этом, например, во Франции и Бельгии совокупное государственное финансирование, включающее в себя как предоставление субсидий (грантов), так и государственных контрактов, составляет подавляющую долю доходов некоммерческих организаций: от 60% до 77%. Для Германии, в которой больше других благотворительных организаций, объемы господдержки составляют более 9 млрд евро. Для небольшой Швейцарии это более 500 млн швейцарских франков. На Италию приходится около 2,7 млрд евро прямого финансирования программ некоммерческих организаций через субсидии из бюджетов всех уровней. В восточном блоке стран объемы государственной поддержки несколько ниже и составляют в среднем немногим более 40%. Далее следуют страны скандинавского региона и развитые страны Азии с долями в 35% и 34% соответственно.

В адрес некоммерческих организаций в США из государственного бюджета выделяется более 24 млрд. долларов в год. Некоммерческий и добровольный сектор в Канаде велик не только по отношению к отечественной промышленности, но и по сравнению с аналогичными учреждениями в других странах. В этой связи государственная поддержка в абсолютных цифрах может составлять до 12 млрд канадских долларов. Замыкают импровизированный рейтинг страны Латинской Америки. В них объемы финансирования едва не дотягивают до 20%. Актуальных данных по отдельным странам в открытом доступе нет, однако известно, что государством в рамках оказания помощи некоммерческим организациям для покрытия их операционных и программных расходов было выделено порядка 70 млн долларов США из 280 млн, составляющих основные средства некоммерческих организаций региона.

За рубежом выделяются два режима льготного налогообложения. Первый предусматривает полное освобождение от налогов, как, например, в Польше и Венгрии. Второй, более распространенный, режим льготного налогообложения является частичным и предполагает определенную гибкость подходов, в частности, освобождение от налогов всех видов деятельности организации, за исключением доходов от коммерческой деятельности (Великобритания, Ис-

пания, Австрия, Германия, Швеция). Получая государственные преференции, организации общественной пользы, как правило, подвергаются более жесткому контролю, цель которого – обеспечить использование средств на общественное благо. Наиболее распространенными видами контроля являются особые требования к управлению, надзору и отчетности.

В разных странах деятельность организаций общественной пользы регулируют различные государственные ведомства, однако и налоговые органы почти везде играют важную роль. В таких странах, как Германия и Нидерланды, где общественно полезный статус является в первую очередь вопросом налогообложения, налоговые ведомства осуществляют основной надзор за организациями общественной пользы. В Венгрии главным надзорным органом является прокуратура. Комиссия Англии и Уэльса по благотворительности представляет собой уникальный подход к регулированию организаций общественной пользы. Комиссия имеет пять основных функций: регистрации, отчетности, мониторинга, поддержки и контроля за соблюдением законов. Выполнение всех этих функций подчинено главной обязанности комиссии поддерживать и развивать деятельность благотворительных организаций. Проверяющая деятельность комиссии соразмерна масштабам организаций. Небольшие организации с годовым доходом менее 10 тыс. фунтов проверке не подлежат.



Повсеместным требованием является предоставление открытого доступа к отчетам (как финансовым, так и программным), их публикация на сайте организации. В Венгрии, например, даже не требуется подавать отчет об общественно полезной деятельности в министерство или регулирующий орган, достаточно представлять его для общественного доступа.

Таким образом, в ряде стран законодательство предоставляет некоммерческим организациям возможность получать значительно больше преимуществ, чем те, что существуют в нашей стране. Однако в обмен на преференции организации, как правило, должны принимать на себя и более значительные обязательства. Например, публиковать подробную отчетность, информацию о том, как формируются и расходуются ресурсы организации, возлагать некоторые управленческие функции (утверждение финансового плана и отчета о его исполнении, определение порядка и размеров вознаграждения руководителя и т. п.) на коллективный орган, формируемый из лиц, не получающих в организации доходы.

Воспользовались бы российские НКО правом получения существенных льгот и преимуществ в обмен на эти дополнительные обязательства? Ответ на этот вопрос был получен в ходе всероссийского обследования НКО, проведенного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ «Высшая школа экономики» в 2017 году<sup>3</sup>. Согласно результатам опроса руководителей НКО, 52% обследованных организаций воспользовались бы правом получения существенных льгот и преимуществ в обмен на различные дополнительные обязательства; каждая четвертая НКО (25%) не стала бы этого делать; 19% затруднились ответить на этот вопрос.

Больше готовых воспользоваться подобными льготами в обмен на определенные обязательства зафиксировано среди фондов; организаций, занимающихся образованием и исследованиями; привлекающих более 50 добровольцев; имеющих 4 и более источников финансирования; назвавших в качестве основного источника финансирования суб-

<sup>3</sup> Объем выборки составил 850 НКО. Опрос проводился в 33 субъектах РФ по квотной выборке, с использованием репрезентативных квот по организационно-правовым формам и годам регистрации НКО. В соответствии с заданными квотами опрашивались руководители организаций, расположенных в городских округах, городских поселениях и иных муниципальных образованиях на территории 33 субъектов РФ. Основанием для отбора регионов являлась типология субъектов РФ по трем группам характеристик: по индексу урбанизации, по индикатору развитости некоммерческого сектора (в количественном выражении), по индикатору экономического развития субъекта РФ, выраженному в показателе душевого валового регионального продукта (ВРП) к среднему по России. Основой для отбора респондентов являлись реестры некоммерческих организаций и общественных объединений в этих субъектах РФ. Отбор проводился механическим способом. Не более двух третей общего числа респондентов в каждом субъекте РФ были опрошены в его административном центре (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга).

сидии и гранты от органов власти; взаимодействующих с 3-5 субъектами общественной среды; использующих 3-5 элементов информационной активности; делающих публичные отчеты. А также – НКО, считающих правильной позицию государства в отношении НКО; разрабатывающих и представляющих на конкурсы социальные проекты; состоящих или готовых войти в реестр поставщиков социальных услуг; считающих приоритетом выход/ закрепление на рынке социальных услуг; оказывающих социальные услуги (преимущественно на безвозмездной основе); имеющих опыт оказания социальных услуг менее 2 лет; заинтересованных в социальных инвестициях на условиях возвратности.

Какие аргументы высказывают руководители НКО в пользу предоставления НКО существенных льгот и преимуществ в обмен на дополнительные обязательства? Во-первых, это будет способствовать повышению эффективности деятельности НКО (так считает 41% опрошенных). Во-вторых, каждый третий считает, что подобная практика привела бы к росту доверия к НКО у населения, доноров и государства (32%). В-третьих, практически каждый пятый считает, что, если хотя бы часть НКО воспользуются нововведением, это повысит доверие ко всему некоммерческому сектору и улучшит его взаимоотношения с государством (19%).

## 2.3.

### ФИНАНСОВАЯ ПОДДЕРЖКА СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» была предусмотрена реализация мер, направленных на увеличение поддержки СО НКО. Это позволило значительно расширить практику применения различных форм такой поддержки.

По данным Минэкономразвития России, объем финансовой поддержки СО НКО за счет средств федерального бюджета вырос с 5,2 млрд рублей в 2012 г. до 12,9 млрд рублей в 2017 г.

В начале 2017 г. был создан Фонд президентских грантов, который стал единым оператором существующей с 2006 г. системы грантовой поддержки некоммерческих организаций. **За неполных 2 года своей работы фонд провел четыре конкурса на предоставление грантов Президента Российской**

**Федерации на развитие гражданского общества, в которых приняли участие 16 814 некоммерческих организаций. Ими было подготовлено и подано 35 184 социально значимых проекта. По итогам конкурсов 2017-2018 гг. было поддержано 6 786 проектов на общую сумму 14 490 млн рублей (табл. 1).**

Таблица 1. Результаты конкурсов Фонда президентских грантов в 2017-2018 гг.

Показатели	2017 г.	2018 г.
Количество представленных на конкурсы проектов	16 166	19 018
Количество поддержанных проектов	3 213	3 573
Общая сумма грантов Президента Российской Федерации (млн руб)	6 654	7 836
Объем софинансирования, привлекаемого победителями конкурсов на реализацию своих проектов (млн руб)	3 968	5 451

Фонд стал первым в стране институтом развития, полностью перешедшим на безбумажный документооборот: все – от подготовки и подачи проектов, экспертизы, подведения итогов конкурсов до заключения договоров с победителями и мониторинга – осуществляется в электронной форме. Также с появлением единого оператора проведена существенная деbüroкратизация конкурсного отбора: число требуемых для участия в конкурсе документов было сокращено до одного – копии устава организации, все остальные необходимые сведения фонд получает самостоятельно.

Для оценки проектов некоммерческих организаций было сформировано сообщество из 785 экспертов, создана прозрачная система независимой экспертизы с четкими критериями и правилами присвое-

ния баллов, учитывающими различия в опыте и масштабах деятельности между общероссийскими, региональными и совсем небольшими организациями. Информация о проведении конкурсов, об их участниках и победителях подробно раскрывается на сайте президентскиегранты.рф.

В результате совершенствования грантового механизма количество поддержанных проектов из регионов (не от общероссийских, межрегиональных и других организаций, расположенных в Москве) увеличилось более чем в 3 раза (958 проектов в 2016 г., 2 669 проектов в 2017 г., 3 108 проектов в 2018 г.).

Треть проектов из регионов – это инициативы из малых городов и сельской местности. На их реализацию в 2017 г. было выделено свыше 1 млрд рублей, в 2018 г. еще на

20% больше – 1,2 млрд рублей.

Направления грантовой поддержки охватывают все виды деятельности СО НКО.

С декабря 2018 г. Фонд президентских грантов приступил к первой за всю историю государственной грантовой поддержки некоммерческих организаций масштабной оценке результатов поддержанных проектов, включая оценку полученного социального эффекта. Весной 2019 г. к этой работе планируется подключить органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которым будет предоставлена детальная информация о завершенных проектах и возможность сформулировать свою позицию о качестве их выполнения. Помимо анализа итогов реализации всех проектов победителей конкурсов 2017 г., будут выбраны 100 лучших из 3 213 указанных проектов. Соответствующие проектные команды будут дополнительно поощрены. В дальнейшем такая оценка будет проводиться на регулярной основе. Для придания реализации инициатив СО НКО большей устойчивости с 2019 г. планируется перейти к срокам проведения конкурсов на предоставление грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества, фиксированным на несколько лет вперед, с возможностью поддержки по результатам каждого конкурса проектов длительностью до 18 месяцев (за исключением долгосрочных проектов, для которых будут предусмотрены большие сроки). Это

позволит лучше планировать деятельность и самим СО НКО, и организаторам других конкурсов среди СО НКО, в том числе на региональном уровне.

**Финансовая поддержка СО НКО также осуществляется федеральными органами исполнительной власти в форме предоставления субсидий. Данную поддержку в 2017 г. получили 337 СО НКО на общую сумму 6,3 млрд рублей (табл. 2).**

Если в 2016 г. из объема финансовой поддержки СО НКО федеральными органами исполнительной власти на конкурсной основе распределялось 7%, то в 2017 г. – уже 54%.

СО НКО получают финансовую поддержку и от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Государственные программы (подпрограммы государственных программ) субъектов Российской Федерации по поддержке СО НКО приняты и реализуются в 74 регионах страны. Доля муниципальных районов и городских округов, осуществляющих поддержку СО НКО, выросла за 2017 г. с 53 до 62%. В то же время муниципальные программы по поддержке СО НКО приняты только в 23% городских округов и муниципальных районов.

По данным, предоставленным органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на региональном уровне наблюдается рост объемов финансовой поддержки СО НКО.

Таблица 2. Финансовая поддержка СО НКО федеральными органами исполнительной власти в 2016-2017 гг. (согласно данным доклада о деятельности и развитии СО НКО, подготовленного Минэкономразвития России за 2017 г.)

Федеральные органы исполнительной власти	Объем финансовой поддержки (млн руб)		В том числе распределено на конкурсной основе (млн руб)		Количество СО НКО, получивших финансовую поддержку	
	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.
Минкультуры России	2 753	3 310	81	3 124	227	176
Минтруд России	1 141	1 319	-	-	25	25
Минобрнауки России	718	1 430	34	31	30	34
МЧС России	90	90	90	90	19	6
Росмолодежь	153	113	153	113	90	96
<b>Итого</b>	<b>4 855</b>	<b>6 263</b>	<b>359</b>	<b>3 359</b>	<b>391</b>	<b>337</b>

Так, средства из бюджетов субъектов Российской Федерации в 2016 г. получили 5 811 СО НКО в объеме 20,9 млрд рублей, а в 2017 г. – уже 6 858 СО НКО в объеме 27 млрд рублей (рост количества поддержанных СО НКО на 18%, объема финансирования – на 29%).

Из 27 млрд рублей, выделенных из региональных бюджетов СО НКО в 2017 г., только 10 млрд рублей (37%) предоставлены в форме субсидий по результатам конкурсов и еще 0,6 млрд рублей (2%) – в виде закупок услуг для обеспечения государственных нужд в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ).

Кроме того, из указанного общего объема финансирования в 2017 г. (27 млрд рублей) 5,4 млрд рублей (в том

числе 1 млрд рублей – на конкурсной основе) приходится на бюджет г. Москвы, еще 12,5 млрд рублей (включая 4,6 млрд рублей, распределенных по результатам конкурсов) – на бюджеты 8 субъектов Российской Федерации: г. Санкт-Петербурга, Республики Башкортостан, Республики Татарстан, Чеченской Республики, Красноярского края, Пермского края, Самарской области, Ханты-Мансийского автономного округа.

**В этой связи необходимо отметить, что в законодательстве отсутствуют требования к порядку проведения конкурсов на предоставление СО НКО субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в связи с чем подходы к организации таких конкурсов, в том числе в регионах, заметно отличаются.**

Ряд субъектов Российской Федерации совершенствует систему кон-

курсного финансирования СО НКО на основе методологии и практик, применяемых при распределении грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества. Но в отдельных регионах сохраняются избыточные требования к участникам конкурсов и запрашиваемым у них документам, нерелевантные критерии отбора, непрозрачные процедуры рассмотрения заявок. Немногие регионы обеспечивают высокий уровень информационной открытости конкурсов, который предполагает в том числе раскрытие данных обо всех участниках и победителях конкурсов, включая основные сведения о том, на какую именно деятельность ими запрашивались средства. **Каждый государственный орган и орган местного самоуправления ведет свой реестр СО НКО – получателей поддержки. Сведения централизованно не агрегируются. Отсутствие единого информационного ресурса о СО НКО – получателях финансовой поддержки за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации не позволяет оперативно собирать информацию о такой поддержке, определять точное количество ее получателей ввиду возможности выделения одной организацией финансирования из нескольких источников, а также досто-**

**верно оценивать опыт СО НКО по использованию указанных средств и исключать риски «задвоения» расходов. При этом такой ресурс мог бы быть создан на базе Фонда президентских грантов, который уже сейчас располагает самым большим массивом данных об активных СО НКО.**

## 2.4.

### ИМУЩЕСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРЕФЕРЕНЦИИ ДЛЯ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

В секторе СО НКО, помимо финансовой, востребована имущественная поддержка, которую государство оказывает в форме передачи в пользование нежилых помещений на льготных условиях.

По данным Росстата, недвижимость есть в собственности почти у 8 тыс. российских СО НКО, около 32 тыс. СО НКО безвозмездно пользуются

помещениями, находящимися в государственной, муниципальной или частной собственности, еще около 26 тыс. организаций арендуют нежилые помещения. Между тем, по оценкам экспертов, большинство СО НКО не имеет недвижимого имущества не только в собственности, но и в пользовании. Часть СО НКО постоянно ищет помещения под проведение конкретных мероприятий, некоторые ведут работу на базе государственных и муниципальных учреждений.

По данным, собранным Минэкономразвития России от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в 2017 г. имущественная поддержка предоставлялась 3 408 СО НКО – у них в безвозмездном пользовании и аренде на льготных условиях находились помещения общей площадью 969 тыс. кв. м. При этом только 9% указанной площади были выделены на конкурсной основе. Информационная открытость оказания данного вида поддержки еще ниже, чем по предоставлению субсидий СО НКО из региональных и местных бюджетов. Значимой мерой поддержки СО НКО является возможность применения ими пониженных тарифов страховых взносов (20 % с фонда оплаты труда), которые установлены статьей 427 Налогового кодекса Российской Федерации:

для некоммерческих организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения и осуществляю-

щих деятельность в области социального обслуживания граждан, научных исследований и разработок, образования, здравоохранения, культуры и искусства (деятельность театров, библиотек, музеев и архивов) и массового спорта (за исключением профессионального);

для благотворительных организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения.

Действие данной льготы продлено Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» до 2024 г.

Статьей 30 Федерального закона № 44-ФЗ для СО НКО установлены преимущества при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд наравне с субъектами малого предпринимательства. Однако, как отмечалось ранее, объем таких закупок у СО НКО является незначительным в масштабах общего объема средств, получаемых СО НКО из бюджетов всех уровней.

Из всех предусмотренных Федеральным законом № 7-ФЗ форм поддержки не применяется только одна – предоставление юридическим лицам, оказывающим СО НКО материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов. Единственная льгота вводится Федеральным законом от 27 ноября 2018 г. № 426-ФЗ «О внесении изменений в статьи

219 и 2 861 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» с 1 января 2019 г. в отношении пожертвований фондам, созданным исключительно для формирования целевого капитала, доход от которого распределяется в пользу государственных и (или) муниципальных учреждений, осуществляющих деятельность в области культуры. Такие фонды признаются СО НКО, но, по сути, выступают лишь дополнительным механизмом финансирования деятельности государственных и муниципальных учреждений в области культуры.

В силу отсутствия льгот (кроме названной) юридические лица могут осуществлять пожертвования в адрес СО НКО только за счет чистой прибыли (после налогообложения). Получается ситуация, что компания все расходы на благотворительность несет из чистой прибыли, а вот рекламную кампанию, в ходе которой рассказывается о такой благотворительной деятельности, может отнести на затраты. В силу этих же правил бизнесу с экономической точки зрения выгоднее утилизировать продукты с истекающим сроком годности, чем пожертвовать их в пользу бездомных или малообеспеченных людей.

При этом граждане, в отличие от организаций, вправе вернуть налог, уплаченный с той части своего дохода, которая пожертвована в адрес СО НКО. Соответствующий налоговый вычет предоставляется согласно

положениям статьи 219 Налогового кодекса Российской Федерации в размере до 25% годовых доходов гражданина, облагаемых по ставке 13% (кроме дивидендов, выигрышей в азартных играх и лотереях) и перечисленных в виде пожертвований на осуществление уставной деятельности СО НКО.

## 2.5.

### **ИНФРАСТРУКТУРА ИНФОРМАЦИОННОЙ, КОНСУЛЬТАЦИОННОЙ И ИНОЙ НЕМАТЕРИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

Правовую, консультационную, информационную и организационную поддержку СО НКО в регионах оказывают ресурсные центры, добровольческие центры, центры инноваций в социальной сфере. В 2017 г. на региональном уровне финансовая поддержка предоставлялась

125 ресурсным центрам в 67 субъектах Российской Федерации, ее общий объем составил 167 млн рублей. Кроме того, в ряде регионов функционируют центры инноваций социальной сферы, которые наряду с малым бизнесом могут оказывать поддержку СО НКО. В 2017 г. на развитие 7 и создание 4 новых таких центров из федерального бюджета выделены субсидии на общую сумму 31 млн рублей.

В целях обеспечения информационной, консультационной, методической, образовательной, организационной поддержки деятельности СО НКО и формирования соответствующей инфраструктуры в рамках конкурсов, проводимых Фондом президентских грантов, выделено отдельное направление «развитие институтов гражданского общества». По этому направлению в 2018 г. поддержаны 182 проекта на общую сумму 0,7 млрд рублей, что позволит наиболее профессиональным СО НКО, выступающим в роли «ресурсных центров», продолжать активную работу в 2019 г., при этом девяти таким СО НКО одобрено долгосрочное финансирование до 2021 г.

По данным Общественной палаты Российской Федерации, подавляющее большинство активных СО НКО знает о существовании ресурсных центров в регионах, но регулярно пользуются их услугами только около 22%.

Для того чтобы выполнять свою важную общественную функцию, СО НКО не-

обходимы партнеры, благотворители и добровольцы. Граждане – важнейший ресурс СО НКО и одновременно главная целевая аудитория. Заручиться их поддержкой можно только при условии, что им будет доступна информация о работе СО НКО и возможностях участия в ней.

В распространении СО НКО информации о своей деятельности помогают их же коллеги по сектору, в том числе Агентство социальной информации, фонд «Нужна помощь» (портал «Такие дела»), центр «БлагоСфера» и другие.

Несмотря на то, что важнейшим каналом информирования граждан становятся социальные сети и электронные медиа, роль традиционных средств массовой информации и социальной рекламы остается весьма значительной. Количество упоминаний СО НКО в СМИ и социальной рекламе за последние годы увеличилось. Однако установленная в части 3 статьи 10 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» 5-ти% квота на размещение социальной рекламы в СМИ не выполняется и, по данным Координационного совета по социальной рекламе и социальным коммуникациям при Общественной палате Российской Федерации, в реальности доля социальной рекламы на федеральных каналах не превышает 2%. Некоммерческие организации жалуются на непрозрачность процедур, применяемых СМИ, в особенности телеканалами,

при принятии решений о размещении или неразмещении социальной рекламы, а также ее платности или бесплатности. В целях повышения открытости, понятности и прозрачности принятия подобных решений по указанию Президента Российской Федерации и при активном содействии Общественной палаты Российской Федерации и Минкомсвязи России сформированы комиссии по размещению социальной рекламы при Общественном телевидении России, телеканале «Звезда», холдинге ВГТРК, Первом канале. Информация о работе комиссий и применяемых ими подходах к размещению социальной рекламы размещается на сайтах этих СМИ. Деятельность данных комиссий, а также процесс принятия ими решений о предоставлении НКО услуг по размещению социальной рекламы нуждаются в регулярном мониторинге и анализе, а лучшие практики – в тиражировании в других СМИ, в том числе региональных.

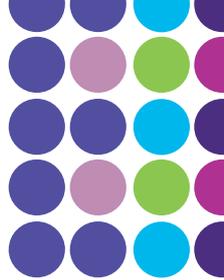
Кроме того, в законодательстве не урегулированы условия размещения социальной рекламы в СМИ, то есть допускается как платное, так и безвозмездное размещение социальной рекламы. СО НКО, не располагающие значительными средствами, а в отдельных случаях осуществляющие деятельность преимущественно за счет предоставляемой государственной поддержки (субсидий, грантов), в большинстве своем не имеют возможности опла-

чивать услуги по размещению социальной рекламы.

В то же время не редки случаи, когда в сюжетах на телевизионных каналах, в которых рассказывается о работе тех или иных СО НКО или подготовленных с их участием, не называются наименования этих организаций, не упоминаются должности сотрудников.

**Несмотря на то, что законодательством предусмотрена возможность указания в материалах социальной рекламы наименований СО НКО, рекламодатели часто опасаются, что такое упоминание в бесплатной рекламе будет интерпретировано проверяющими органами как неправомерное, особенно когда речь идет о СО НКО, которые оказывают услуги гражданам, принимая плату от получателей услуг либо субсидии из бюджета. Налицо необходимость более тщательного урегулирования данного вопроса.**

**В 29 регионах реализуются меры по предоставлению СО НКО на льготных условиях рекламных площадей, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации. В подавляющем же большинстве муниципалитетов процедуры размещения наружной социальной рекламы остаются непрозрачными.**



В 2017 г. экспертным сообществом при участии АНО «Информационная культура» и ассоциации грантодающих организаций «Форум доноров» был разработан и опубликован стандарт информационной открытости некоммерческих организаций, который содержит рекомендации, позволяющие обеспечить необходимую для значимого внешнего окружения прозрачность деятельности сектора СО НКО на ос-

нове саморегулирования. Ежегодно проводится конкурс публичных годовых отчетов СО НКО «Точка отсчета». Появление таких инициатив – важный шаг на пути повышения доверия общества к СО НКО, что является одним из ключевых факторов их успешной работы. Информационная открытость организаций начинает оцениваться при принятии решений о выделении СО НКО финансовой поддержки.

## 2.6.

### УЧАСТИЕ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ОКАЗАНИИ УСЛУГ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

В контексте международного опыта следует отметить, что во многих странах некоммерческому сектору отводится важная роль, как в реше-

нии отдельных социальных проблем, так и в выполнении государственных обязательств в социальной сфере в целом. За рубежом в оказании услуг социальной сферы занято почти 60% трудовых ресурсов некоммерческого сектора. Если в среднем доля государственного финансирования в доходах негосударственных НКО в зарубежных странах составляет около 35 %, то в отдельных отраслях социальной сферы государственная финансовая поддержка НКО-поставщиков услуг может достигать и 70-80%, в зависимости от страновых особенностей организации межсекторного партнерства. Для России особенно интересен опыт стран, которые задачу вовлечения НКО в оказание услуг в социальной сфере решали в недавнем прошлом, таких как, например, Франция и Польша. Анализ показы-

вадет, что в этих странах этот процесс развивался поэтапно, с учетом возможности включения в оказание гарантированных государством услуг в социальной сфере для негосударственных некоммерческих поставщиков и с учетом обеспечения прав потребителей услуг на доступность и качество услуг. Прежде всего некоммерческие поставщики утвердились в оказании услуг социального обслуживания. Во Франции их доля в этой отрасли социальной сферы составляет 62% (по доле в общей занятости в отрасли, в пересчете на полный рабочий день). Доля негосударственных коммерческих поставщиков в социальном обслуживании – 10%, государственных организаций – 28%. В Польше некоммерческие поставщики закрепились в таких подотраслях социального обслуживания как социально-трудовые услуги (77% организаций-поставщиков таких услуг – НКО), услуги по социальной адаптации и реинтеграции (74% организаций-поставщиков таких услуг – НКО), услуги стационарного и полустационарного обслуживания лиц пожилого возраста (44% организаций-поставщиков таких услуг – НКО). Важным фактором успеха государственной политики вовлечения НКО в оказание услуг социальной сферы в этих странах стали меры по запуску механизмов долгосрочного государственного финансирования услуг НКО, чтобы уравнять для них условия конкуренции с государственными учреждениями

социальной сферы, обеспечить возможность стратегического и среднесрочного планирования сотрудничества с государством. Такие меры включают нормативно закреплённую возможность для сертифицированных государством некоммерческих поставщиков получать долгосрочные гранты (субсидии) на оказание услуг, право на автоматическое продление государственного финансирования организаций при соблюдении условий оказания услуг и даже возможность уточнять стоимость оказания услуг в порядке переговоров между органами публичной власти и поставщиками. Бремя административных процедур, сопряженных с оказанием услуг за счет государства, одинаково для государственных учреждений, для негосударственных НКО и для коммерческих организаций.

В нашей стране повышение роли некоммерческого сектора в сфере оказания социальных услуг населению по праву считается одним из признанных путей повышения качества социального обслуживания. Российское государство также взяло курс на активное привлечение некоммерческих организаций к оказанию населению услуг, финансируемых за счет бюджета. В своем выступлении на форуме «Сообщество» 4 ноября 2015 г. Президент России В.В. Путин указал на то, что необходимо поставить партнерство государства и некоммерческих организаций на системную, долгосроч-

ную основу, определив конкретные сферы и направления деятельности, где есть объективная потребность участия СО НКО. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 июня 2016 г. № 1144-р был утвержден план мероприятий («дорожная карта») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере».

8 августа 2016 г. Президентом Российской Федерации был подписан Указ № 398, в котором были определены 20 приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг. К таким направлениям были, в частности, отнесены: оказание социально-бытовых услуг, направленных на поддержание жизнедеятельности получателей, уход и содействие в оздоровительных мероприятиях получателей услуг; оказание помощи в коррекции психологического состояния для адаптации в социальной среде; оказание помощи семье в воспитании детей; оказание помощи в трудоустройстве и трудовой адаптации, реабилитация и социальная адаптация инвалидов, сопровождение семей, имеющих детей с ограниченными возможностями здоровья; оказание социальной помощи; профилактика безнадзорности; профилактика социального сиротства, социальная адаптация и семейное устройство детей, оставшихся без попечения родителей; профилактика социально значимых

заболеваний; реабилитация лиц с алкогольной и наркотической зависимостью и другие.

Важным документом в этой области выступает подготовленный Правительством Российской Федерации комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа СО НКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016-2020 годы (от 23 мая 2016 г. № 3468п-П44) (далее – Комплекс мер). В рамках Комплекса мер стимулируется выделение бюджетных средств СО НКО на предоставление услуг населению по 5 наиболее востребованным направлениям: социальная защита и социальное обслуживание, образование, культура, охрана здоровья граждан, физическая культура и спорт. По данным Минэкономразвития России, общий объем средств, переданных субъектами Российской Федерации СО НКО на работу по данным направлениям, в 2017 г. составил более 24 млрд рублей. Средства были распределены между 4,1 тыс. СО НКО, услуги которых получили более 6 млн человек.

В соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 442-ФЗ) в регионах формируются реестры поставщиков социальных услуг

и реализуется программа поэтапного доступа некоммерческих организаций к бюджетным средствам на оказание услуг гражданам в социальной сфере. Развитию данного направления государственной политики способствовало поручение Президента Российской Федерации о внесении изменений в законодательство Российской Федерации в целях расширения практики использования негосударственных организаций в качестве поставщиков социальных услуг за счет бюджетных ассигнований (подпункт «б» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 23 августа 2017 г. № Пр-1650). В частности, в сфере социальной защиты и социального обслуживания совокупный рост финансирования СО НКО составил 98% (с 2,94 млрд рублей в 2016 г. до 5,82 млрд рублей в 2017 г.).

С 1 января 2017 г. вступили в силу поправки к Федеральному закону № 7-ФЗ, в соответствии с которыми был введен новый правовой статус для СО НКО – «исполнитель общественно полезных услуг». Сама идея о необходимости выделения особой категории СО НКО впервые была высказана представителями гражданского общества на пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации с участием Президента России 23 июня 2015 г. Главный смысл данной инициативы состоял в том, чтобы тем СО НКО, которые оказывают социальные услуги надлежащего качества, предо-

ставлялось право на приоритетное получение государственной поддержки и доступ к бюджетным средствам. Таким образом введение статуса исполнителя общественно полезных услуг было направлено на развитие гарантированного доступа СО НКО, заслуживших доверие государства, к бюджетному финансированию. В настоящее время в реестр некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг входит около 180 организаций.

**Между тем, как отмечает Общественная палата Российской Федерации, на сегодняшний день отсутствуют четкие механизмы предоставления льгот и преференций для СО НКО – исполнителей общественно полезных услуг (далее – ИОПУ). По сути, включение в реестр таких организаций является для СО НКО знаком качества, но пока не дает особых преимуществ – они должны определяться административными регламентами в регионах, но такие регламенты мало где сформированы.**

**Не реализуется положение пункта 13 статьи 311 Федерального закона № 7-ФЗ, согласно которому некоммерческие организации – ИОПУ имеют право на приоритетное получение мер поддержки от органов государственной власти и органов местного самоуправления**

***(нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не раскрывают порядок приоритетной поддержки СО НКО – ИОПУ либо содержат декларативные положения, не устанавливая никаких конкретных преимуществ для указанных организаций).***

Сформированная на сегодняшний день система государственной и муниципальной поддержки СО НКО в случае внедрения более прозрачных механизмов увязки статуса исполнителя общественно полезных услуг с мерами поддержки сможет дополнительно простимулировать СО НКО к выходу на рынок поставщиков приоритетных для государства социальных услуг за бюджетный счет. По информации органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в случае принятия уполномоченными органами субъекта Российской Федерации решений об установлении конкретных мер финансовой, имущественной, налоговой поддержки для СО НКО – ИОПУ за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации и включения в бюджет субъекта Российской Федерации соответствующего вида расходов, Минфин России прекращает предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Субъекты Российской Федерации в условиях дефицитности бюджетов не идут на такие риски в связи с необходимостью обеспече-

ния первоочередных социальных и иных обязательств, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации закреплены за субъектами. Между тем привлечение СО НКО – ИОПУ к исполнению социальных услуг, финансируемых государством, способно стать существенным ресурсом повышения эффективности оказания этих услуг.

К административным барьерам, тормозящим привлечение СО НКО к оказанию общественно полезных услуг, можно отнести недостаточную регламентацию федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации оценки качества оказания социально ориентированной некоммерческой организацией общественно полезных услуг.

До настоящего времени административные регламенты, устанавливающие порядок предоставления государственной услуги по оценке качества оказания общественно полезных услуг в соответствии с Правилами принятия решения о признании социально ориентированной некоммерческой организации исполнителем общественно полезных услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2017 г. № 89, не приняты во многих субъектах Российской Федерации.

*В этих условиях необходимо расширение каналов формирования реестра СО НКО – ИОПУ за счет институтов организованного гражданского общества, экспертных центров, накопивших существенные аналитические данные о деятельности некоммерческих организаций.*

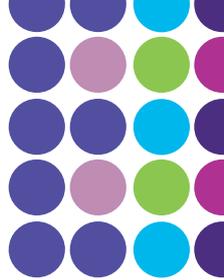
*Таковыми субъектами видятся, в частности, Общественная палата Российской Федерации и Фонд президентских грантов. Общественная палата России обладает необходимыми для данной работы экспертно-аналитическими ресурсами, опирающимися в том числе на взаимодействие по линии общественных палат субъектов Российской Федерации. Фонд президентских грантов располагает национальной цифровой базой о реальной активности некоммерческих организаций в сфере оказания общественно полезных услуг. Таким образом, представляется целесообразным упрощение процедуры признания СО НКО исполнителями общественно полезных услуг с задействованием потенциала указанных организаций.*

Наряду с усилиями федерального уровня по расширению доступа СО НКО к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление

социальных услуг, важную роль играет активность регионов в данной сфере. В рамках реализации Комплекса мер под мониторингом Минэкономразвития России региональными органами исполнительной власти утверждены и реализуются отраслевые комплексные планы по обеспечению поэтапного доступа СО НКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению.

Инструментом федерального центра по стимулированию работы на местах стал утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2017 г. № 1284-р перечень показателей, используемых для расчета рейтинга субъектов Российской Федерации по итогам реализации механизмов поддержки СО НКО и социального предпринимательства, обеспечения доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере и внедрению конкурентных способов оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере. В ноябре 2018 г. Минэкономразвития России впервые обнародовало указанный рейтинг. В первую пятерку его лидеров вошли: Ханты-Мансийский автономный округ, Хабаровский край, Республика Саха (Якутия), Самарская область, Пермский край.

**Важным фактором, усложняющим внедрение конкурент-**



ных подходов к оказанию услуг в социальной сфере, является неравенство возможностей получения государственной поддержки и условий регулирования деятельности между субъектами малого предпринимательства и СО НКО (табл. 3). Так, ряд значимых мер поддержки и преференций, установленных для субъектов малого и среднего предпринимательства (включая доступ к заемному финансированию, предоставлению гарантий и другим элементам инфраструктуры поддержки, особые условия участия в приватизации арендуемого государственного или муниципального недвижимого имущества), не предусмотрен для СО НКО.

Таблица 3. Сравнение механизмов поддержки и преференций, предусмотренных для субъектов малого предпринимательства и СО НКО (по состоянию на декабрь 2018 г.)

Механизмы поддержки, преференции	МСП	СО НКО
Льготы по НДС и налогу на прибыль организаций при оказании услуг в области здравоохранения, образования и социального обслуживания граждан	да	да
Преимущества при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд согласно Федеральному закону № 44-ФЗ (включая квоту в годовом объеме таких закупок)	да	да
Преимущества при осуществлении закупок организациями государственного сектора согласно Федеральному закону от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (включая квоту в годовом объеме таких закупок)	да	нет
Облегчение кадрового документооборота в виде возможности полностью или частично отказаться от принятия локальных нормативных актов, содержащих нормы трудового права (правил внутреннего трудового распорядка, положения об оплате труда, положения о премировании и других)	да (для микропредприятий со среднесписочной численностью работников до 15 человек)	нет
Займы микрофинансовых организаций	да	нет
Субсидирование процентной ставки по кредитам коммерческих банков и займам микрофинансовых организаций	да	нет
Гарантии по кредитам	да	нет



Механизмы поддержки, преференции	МСП	СО НКО
Дополнительные меры защиты при проведении проверок в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»	да	нет
Субсидирование из федерального бюджета затрат субъектов Российской Федерации на предоставление помещений в рамках строительства технопарков и промышленных парков, бизнес-инкубаторов	да	нет
Субсидирование из федерального бюджета затрат субъектов Российской Федерации на обучение и консультирование (акселерацию), доступ к сервисам поддержки в рамках центров «Мой бизнес» и «Мои документы»	да	нет
Распространение на профильные законопроекты и проекты нормативных актов процедур оценки регулирующего воздействия	да	нет
Предоставление преимущественного права выкупа арендуемых помещений, находящихся в государственной и муниципальной собственности	да	нет
Пониженные тарифы страховых взносов	да	да

Также в качестве примера административного барьера можно привести положения статьи 19 Федерального закона № 442-ФЗ, согласно которым социальные услуги в стационарной форме предоставляются с обеспечением их получателей жилыми помещениями. В то же время негосударственные организации не располагают специализированным жилищным фондом и могут иметь в собственности или в пользовании нежилые помещения (в том числе дома отдыха, реабилитационные центры, переоборудованные гостиницы, здания в бывших военных

городках). Это ставит их в неравное положение с государственными и муниципальными учреждениями, располагающими жилыми помещениями в домах системы социального обслуживания граждан и жилыми помещениями жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан, при этом, статья 92 Жилищного кодекса Российской Федерации определяет, что в качестве таких специализированных жилых помещений используются только жилые помещения государственного и муниципального жилищных фондов.



**Данный вопрос требует законодательного урегулирования с учетом необходимости, с одной стороны, обеспечения условий для участия негосударственных организаций в предоставлении стационарных социальных услуг, а, с другой стороны, минимизации рисков оказания таких услуг в непригодных и непригодных по своему состоянию помещениях.**

Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации с участием Общественной палаты Российской Федерации, АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» и профильных федеральных органов исполнительной власти проведен анализ действующей нормативной базы в целях внесения законодательных изменений и расширения практики использования негосударственных организаций в качестве поставщиков социальных услуг за счет бюджетных ассигнований. В результате проведенной работы мероприятия по устранению административных барьеров, препятствующих развитию конкуренции на рынке социального обслуживания, а также созданию условий для привлечения СО НКО к оказанию услуг в социальной сфере вошли в раздел I «Рынок социальных услуг» плана мероприятий («дорожной карты») по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской

Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018-2020 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2018 г. № 1697-р.

5 декабря 2018 г. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят в первом чтении внесенный Правительством Российской Федерации проект федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере», который направлен на облегчение доступа негосударственных организаций на рынок социальных услуг, внесение большей определенности в регулирование правоотношений, связанных с привлечением указанных организаций к оказанию государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, обеспечение единообразия правоприменительной практики как на общефедеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В целом работа в части выравнивания экономических условий, на которых государством оплачиваются социальные услуги, оказываемые бюджетными учреждениями и негосударственными поставщиками, продолжается по следующим направлениям:

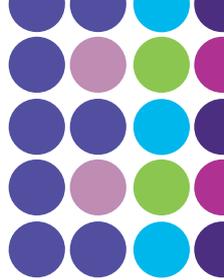
разработка и внедрение стандартов оказания социальных услуг;  
разработка нормативно-правовой базы, обеспечивающей формирование экономически обоснованного тарифа на оказание социальных услуг за бюджетный счет, который должен включать инвестиционную составляющую для негосударственного поставщика социальных услуг, в том числе из числа СО НКО;  
поиск нормативно-правовых решений в области развития инструментов финансирования социальных услуг, которые будут носить авансирующий характер и будут направлены на финансирование предстоящих расходов СО НКО – поставщиков услуг;  
разработка механизмов, увязывающих наличие у СО НКО статуса исполнителя общественно полезных услуг с получением ею государственной или муниципальной поддержки.

Расширение участия СО НКО в оказании социальных услуг требует роста профессиональных компетенций представителей как самих СО НКО, так и взаимодействующих с ними государственных органов и органов местного самоуправления. Все более существенную роль в этом процессе играют организации высшего образования. Начала складываться сеть вузов, формирующая новую модель участия университетов в развитии сектора СО НКО. Эти вузы обеспечивают информационную, консультационную и методи-

ческую поддержку СО НКО, реализуют образовательные программы для СО НКО и органов власти, вовлекают студенческие команды в разработку и внедрение социальных инноваций. Такая работа проводится в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики», Российском государственном социальном университете, Ярославском государственном университете им. П.Г.Демидова, Сибирском государственном медицинском университете и других.

Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации совместно с Минэкономразвития России разработана и реализуется с января 2017 г. программа повышения квалификации «Вопросы взаимодействия с СО НКО и привлечения СО НКО к оказанию услуг в социальной сфере».

Согласно данным, предоставленным органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в 2017 г. повышение квалификации по вопросам взаимодействия с СО НКО прошли 1,7 тыс. государственных и муниципальных служащих, по вопросам оказания услуг в социальной сфере – 7 тыс. работников и добровольцев СО НКО. Повышение квалификации как государственных служащих, так и сотрудников самих СО НКО является важным направлением государственной политики в части более активного вовлечения



некоммерческих организаций к оказанию услуг в социальной сфере. В рамках данного направления работы формируются общие между представителями органов власти и некоммерческого сектора компетенции, закладываются основы эффективной коммуникации для более эффективного взаимодействия, конечной целью которого является повышение качества социальных услуг, предоставляемых населению.

## 2.7.

### МИССИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НЕКОММЕРЧЕСКОГО СЕКТОРА И ГОСУДАРСТВА

Российский некоммерческий сектор представляет собой значимую часть экономики страны, но, главное – основу организованной части гражданского общества. В Российской Федерации сформировался солидный корпус негосударственных некоммерческих организаций, которые на основе взаимодействия с государством или на независимой основе принимают активное участие в развитии социальной сфе-

ры, занимаются непосредственным решением конкретных проблем людей. В этом контексте некоммерческий сектор рассматривается как важнейший субъект социальных преобразований, повышения качества жизни, профессиональная сфера самореализации активных и равнодушных граждан.

Если на первоначальном этапе государственная политика в области регулирования общественных отношений, касающихся объединений граждан в организации, не имеющие своей основной целью извлечение прибыли, строилась в основном вокруг решения задач по более тщательному регламентированию организационно-управленческих аспектов функционирования таких организаций, уточнения регистрационных требований и процедур по отношению к ним, то начиная с 2010 года наступил новый этап. Именно в этот период, опираясь на общепринятые в мировой практике подходы, государство начинает рассматривать некоммерческий сектор как объект, заслуживающий системной поддержки во имя партнерства в решении наиболее значимых социальных проблем: вводится понятие социально ориентированных некоммерческих организаций, в законодательстве приоритизируются наиболее значимые направления деятельности НКО, по которым государство декларирует системную поддержку, сами формы поддержки

также диверсифицируются. Политика государственной поддержки некоммерческого сектора за последние годы сделала качественный шаг вперед. Значительную трансформацию претерпел институт грантового финансирования на федеральном уровне. Сегодня государственные средства, выделяемые в рамках системы президентских грантов для поддержки негосударственных некоммерческих организаций, консолидированы в рамках единого Фонда – оператора. Такой подход в совокупности с внедрением электронного документооборота позволил кардинально повысить доступность проектного финансирования для НКО из удаленных регионов, организаций с небольшой численностью сотрудников (членов) или небольшим финансовым оборотом. В настоящее время можно вести речь о том, чтобы отработанные Фондом президентских грантов технологии и компетенции легли в основу выработки минимальных методических требований к проведению органами власти всех уровней конкурсных процедур на оказание финансовой поддержки СО НКО. Введение в законодательство понятия общественно полезных услуг и института исполнителей общественно полезных услуг многими некоммерческими организациями воспринимается с большими и перспективными ожиданиями. В 2016 году Указом Президента Российской Федерации были определены приоритетные на-

правления в сфере оказания общественно полезных услуг. Концептуально данное решение продолжает курс на формирование в России нормативно-правовой инфраструктуры государственно-общественного партнерства в сфере решения наиболее значимых социальных проблем, свидетельствует о методологической приверженности законодателя наиболее передовому международному опыту в сфере поддержки некоммерческого сектора. Напомним, что в рамках устоявшихся в мировой практике подходов так называемые «организации общественной пользы» получают особый характер регулирования своей деятельности в обмен на долгосрочную государственную поддержку. Исследования показывают, что такой подход в целом востребован российским некоммерческим сектором. Наконец, достигнутые успехи в части привлечения НКО к работе в сфере социального обслуживания, с очевидностью демонстрируют компетентный и профессиональный потенциал НКО, осознанно выбравших основным направлением своей деятельности оказание социальных услуг населению, а, кроме того, востребованность такой работы гражданами.

Сегодня очевидна тенденция профессионализации некоммерческого сектора. Государство должно учитывать в своей политике поддержки общественных инициатив эту динамичность, уметь разговаривать

с НКО на понятном им языке – языке социальных проблем, осознанной, мотивированной помощи наиболее нуждающимся, языке неравнодушия. В свою очередь, в деятельности некоммерческого сектора, несмотря на все более повышающийся уровень конкуренции, профессионализацию не должна быть утрачена основополагающая компетенция – делать добро, помогать людям решать их наиболее острые проблемы. Такое понимание миссии взаимодействия некоммерческого сектора и государства позволит решить масштабные, стратегические задачи, которые в настоящее время стоят перед страной.

Посвящение 2018 года развитию добровольчества высветило новые грани и масштабность волонтерского движения в России, востребованность со стороны общества последовательной политики государства в данной сфере. За прошедший год зафиксировано кратное увеличение об-

щественного интереса к участию в добровольческой активности. Главным достижением Года добровольца (волонтера) в России стало то, что желание принести пользу обществу, внести вклад в улучшение жизни окружающих людей – стало модным и престижным. Задача государства заключается в том, чтобы закрепить достигнутый результат. Именно поэтому в ближайшее время должен быть подготовлен и утвержден детализированный план реализации Концепции добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года. Конечным результатом реализации данного плана должно стать достижение российским добровольчеством формата общенационального движения, признаваемой обществом и государством сферы самореализации всех возрастных и социальных слоев через бескорыстную помощь, личный вклад, наставничество, взаимное общение.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для достижения данной цели, безусловно, должны быть переосмыслены подходы к популяризации добровольчества в средствах массовой информации, в Интернете. Творческому потенциалу волонтерских организаций необходимо делегировать ресурс в виде целенаправленного внимания СМИ, кинематографа, снять барьеры и ограничения по распространению информации о добровольческой, благотворительной активности посредством социальной рекламы.

Исследователями российского некоммерческого сектора и активными его участниками со все большей очевидностью констатируется тенденция профессионализации, усложнения сферы активности некоммерческих организаций, объективное повышение профессиональных требований к организаторам добровольческой деятельности. В связи с этим востребованным является разработка комплекса образовательных и просветительских программ по обучению как самих волонтеров, сотрудников и руководителей некоммерческих организаций, так и работников органов государственной власти и местного самоуправления навыкам межсекторного взаимодействия, методам проектирования и стимули-

рования позитивной гражданской активности. Следует признать целесообразным более активное отражение данной тематики в образовательных программах и научных исследованиях образовательных и научных организаций. На системной партнерской основе к данной работе должны быть привлечены Общественная палата Российской Федерации, Ассоциация волонтерских центров, автономная некоммерческая организация «Россия – страна возможностей».

Развитию НКО способствует все более широкое применение современных информационных технологий, которые упрощают коммуникацию между людьми, облегчают доступ к информационным и даже финансовым, включая сбор пожертвований, ресурсам. Успешными примерами в данной сфере является развитие информационной системы «Добровольцы России» ([добровольцыроссии.рф](http://добровольцыроссии.рф)), информационная система Фонда президентских грантов. Подобные инновационные подходы и технологии должны активно внедряться и в самих отношениях между добровольческим движением, некоммерческим сектором и органами государственной власти. Одной из задач данного направления, которую можно решить в ближайшее время, является создание сервиса, позволяющего с помощью Единого портала государственных услуг

или посредством многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг подтвердить статус участника добровольческой (волонтерской) деятельности.

Поддержка добровольческой активности на федеральном уровне должна получить свое долгосрочное измерение на региональном уровне. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо обеспечить реализацию межведомственного подхода в данной сфере, расширить перечень мер, направленных на стимулирование участия в добровольческой активности, совместно с Росмолодежью формировать в регионах систему ресурсных центров поддержки и методического сопровождения волонтерских проектов. Важным шагом в этой работе могло бы стать внедрение на региональном уровне стандарта поддержки добровольчества (волонтерства), разработанного Агентством стратегических инициатив. Кроме того, необходимо рачительно использовать тот человеческий капитал, который был приобретен за время подготовки и проведения Года добровольца (волонтера) и Чемпионата мира по футболу: региональные организационные комитеты могли бы стать основой межведомственных советов по развитию добровольчества на территориях.

Проведение Чемпионата мира по футболу FIFA 2018 в России показало, что масштабное волонтерское движение, является мощнейшим фактором так называемой «мягкой силы». Демонстрация таких качеств многонационального российского народа как открытость, гостеприимство, радушие были оценены тысячами гостей нашей страны со всего мира. Сегодня российские волонтерские организации накопили значительный опыт в организации мероприятий, подготовке общенациональных акций, связанных с сохранением исторической памяти, реализации мероприятий, направленных на сохранение природы, борьбу с последствиями техногенных чрезвычайных происшествий, природных катастроф. Этот опыт, безусловно, должен получить международное измерение. В этой связи необходимо предпринять усилия по развитию международного сотрудничества в области добровольчества в целях популяризации на международной арене традиций и опыта добровольческой активности в России.

Масштаб задач, которые стоят сегодня перед Россией, необходимость нравственной и мировоззренческой консолидации, обеспечивающей наличие социальных условий для прорывного развития страны обуславливают внимание, с которым государство обращается сегодня к организованному сегменту гражданского общества –

некоммерческому сектору. Вместе с общественными объединениями, занятыми решением наиболее реальных проблем людей, власть всех уровней должна выработать наиболее благоприятные условия для деятельности эффективных социально ориентированных некоммерческих организаций.

В последние годы объем государственной поддержки НКО значительно возрос. Результатом создания единого Фонда – оператора президентских грантов стали значительные успехи в создании единой платформы для финансирования даже небольших общественных инициатив из самых удаленных территорий. Вместе с тем, среди различных ведомств, оказывающих финансовую поддержку НКО на конкурсной основе, а также на региональном уровне до сих пор преобладают различные подходы к определению получателей поддержки, распределению дефицитных ресурсов среди реципиентов. Накопленный Фондом президентских грантов положительный опыт позволяет уже сегодня внедрить единые методики, определяющие базовые, но необходимые для эффективной поддержки некоммерческого сектора, требования к порядку проведения федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации конкурсных процедур по распределению грантовой поддержки социально ориентированных НКО.

Кроме того, необходимо консолидировать усилия субъектов государственной поддержки СО НКО по формированию единого и открытого информационного ресурса обо всех получателях финансовой поддержки, оказываемой за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Реализация данной масштабной задачи позволит объективно оценить объем спроса некоммерческого сектора на финансовую поддержку со стороны государства, оценить его территориальные характеристики, связь удовлетворенности названного спроса с положительными социальными эффектами на территориях от деятельности социально ориентированных НКО.

Безусловно, решение указанной задачи должно быть дополнено совершенствованием статистического наблюдения за осуществлением гражданами добровольческой активности, деятельностью социально ориентированных некоммерческих организаций с одновременной модернизацией и упрощением системы отчетности НКО. Важность данной работы неоднократно подчеркивалась Общественной палатой Российской Федерации в своих ежегодных докладах о состоянии гражданского общества в России. По словам авторов доклада 2018 года, «сложившаяся ситуация, при которой у нас нет достоверных оценок того, сколько НКО в России

действительно осуществляют деятельность на постоянной основе, в каких сферах они работают, какие финансовые потоки проходят через различные виды НКО нельзя считать приемлемой». Данная проблема активно поднимается самими НКО на межрегиональных форумах и конференциях.

В настоящее время в России проведена большая работа по созданию стимулирующих условий деятельности для субъектов малого и среднего предпринимательства. Между тем, большинство СО НКО, по таким базовым параметрам как численность сотрудников и объем финансовых потоков, стоят на одном уровне с малыми и средними предприятиями. Разница заключается, на сегодняшний день, в том, что, несмотря на все возрастающую роль СО НКО в социальной сфере, они не имеют тех привилегий и прав, которыми сегодня располагает малый бизнес. Многочисленные обращения руководителей НКО в профильную комиссию Общественной палаты Российской Федерации говорят о том, что сегодня крайне востребованы усилия по выравниванию условий для деятельности субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных НКО с аналогичной численностью работников, включая распространение на них отдельных мер поддержки, установленных для субъектов малого и среднего предпринимательства

(например, доступ к заемному финансированию, получение финансовых гарантий и т.д.).

Значимым этапом развития системы взаимного партнерства неправительственного некоммерческого сектора и государства в решении наиболее значимых социальных проблем стало определение в 2016 году Указом Президента Российской Федерации приоритетных направлений в сфере оказания общественно полезных услуг. В целях стимулирования деятельности СО НКО по данным направлениям было предложено создать новый правовой институт – исполнителей общественно полезных услуг. На статус исполнителя общественно полезных услуг может претендовать социально ориентированная некоммерческая организация, которая на протяжении года или более, зарекомендовала себя в качестве ответственного и эффективного партнера государства в решении задач в социальной сфере. В соответствии с общей концепции данной инициативы, НКО – исполнители общественно полезных услуг должны обладать правом на приоритетное получение мер государственной поддержки, а также на получение среднесрочных и, в перспективе, долгосрочных мер поддержки. Данный подход, в целом основан на международном опыте, согласно которому «орга-

низации общественной пользы» получают особый характер регулирования своей деятельности в обмен на более широкую поддержку со стороны государственных органов.

Несмотря на то, что многие представители некоммерческого сектора возлагают большие надежды на механизм партнерства государства и общества в рамках института исполнителей общественно полезных услуг, реальное функционирование данного механизма в настоящее время нельзя признать удовлетворительным. Процедура формирования реестра НКО – исполнителей общественно полезных услуг все еще остается слишком забюрократизированной для того, чтобы обеспечить вхождение в него широкого круга эффективно работающих организаций. В этой связи целесообразным представляется принятие мер по упрощению процедуры признания социально ориентированной некоммерческой организации исполнителем общественно полезных услуг с учетом возможности получения информации о результатах деятельности НКО, претендующих на получение статуса, от Фонда президентских грантов и Общественной палаты Российской Федерации.

Наряду с повышением эффективности процедуры формирования реестра НКО – исполнителей

общественно полезных услуг необходимо приступить к выработке и реализации на территории субъектов Российской Федерации единого подхода к привлечению СО НКО к деятельности по приоритетным направлениям в сфере оказания общественно полезных услуг. Необходима разработка как единого комплекса мер в данном направлении, включающего устранение нормативных и административных барьеров для более широкого вовлечения НКО, так и новые законодательные инициативы в данной сфере, создающие значимые преференции и стимулы для деятельности эффективных СО НКО, зарекомендовавших себя надежными партнерами государства и общества в социальной сфере.

Реализация государственной политики в сфере поддержки добровольчества и развития социально ориентированного некоммерческого сектора должна опираться, прежде всего, на компетентный запрос со стороны самого гражданского общества, со стороны наиболее активных граждан, добровольческого движения. Последние годы проиллюстрировали нам реальный диалог в данной сфере, готовность государственных органов к подключению гражданской инициативы к обсуждению и решению проблем во всех жизненно важных сферах. Волонтеры, руководители НКО,

активисты являются ресурсом интеллектуальных и организационных компетенций, которые должны в полной мере учитываться при устранении излишней забюрократизированности в работе государственных органов с общественными инициативами. Однако самым главным ресурсом, с которым наиболее бережно следует обращаться государственной бюрократии, является живая творческая энергия добровольческого движения и нравственная миссия социально ориентированных некоммерческих организаций.