

НОУ ДПО «Национальный институт защиты детства»

**УЧАСТИЕ СО НКО В ОКАЗАНИИ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ
СЕМЬЯМ И ДЕТЯМ Г. МОСКВЫ**

Аналитический доклад

Аналитический доклад подготовлен в рамках реализации социально значимого проекта «Модель общественного участия социально ориентированных некоммерческих организаций в оказании социальных услуг жителям Москвы». При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 01.04.2015 № 79-рп и на основании конкурса, проведенного Союзом женщин России.

Москва, 2016

Оглавление

Введение	3
I. Результаты анализа ситуации и сложившейся практики вовлечения СО НКО в оказание социальных услуг	8
Анализ нормативной правовой базы	8
Анализ уровня осведомленности о возможности вхождения в реестр поставщиков социальных услуг	22
Общественный мониторинг	23
Экспертный опрос	26
Основные выводы	30
II. Основные сценарии принятия мер по обеспечению доступа СО НКО к бюджетным средствам на оказание социальных услуг	32

Введение

В рамках реализуемой в Российской Федерации государственной политики особое внимание уделяется как развитию конкурентных механизмов в отраслях социальной сферы, равного доступа государственных, коммерческих и некоммерческих организаций, социальных предпринимателей на рынок социальных услуг, так и расширению представительства на рынке именно социально ориентированных некоммерческих организаций, их поддержка.

В Послании Федеральному собранию 4 декабря 2015 года Президент Российской Федерации В.В. Путин поставил задачу поддерживать социально ориентированные некоммерческие организации, исключить дискриминацию негосударственного сектора в социальной сфере, убрать для него все барьеры, обеспечить равный доступ негосударственного сектора к финансовым ресурсам.

Президентом Российской Федерации было дано поручение (Пр-2508, п.1,18) разработать программу поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, исходя из целесообразности доведения им до 10 процентов средств, предусмотренных на реализацию соответствующих программ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В рамках реализации поручения был подготовлен и утвержден заместителем Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю.Голодец «Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам,

выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016-2020 годы» (от 23 мая 2016 г. №3468п-П44).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 июня 2016 года № 1144-р утвержден план мероприятий («дорожная карта») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере», реализуемый совместно с указанным выше Комплексом мер.

Также принят Федеральным Собранием Российской Федерации и подписан Президентом Российской Федерации Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части установления статуса некоммерческой организации - исполнителя общественно полезных услуг», вступающий в силу 1 января 2017 г.

В рамках реализации Комплекса мер федеральными органами исполнительной власти должны быть разработаны отраслевые планы, детализированные по мероприятиям и ключевым событиям. Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны быть утверждены комплексные планы субъектов Российской Федерации по обеспечению поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению; созданы механизмы координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, центров инноваций в социальной сфере, общественных палат, социально ориентированных некоммерческих организаций и других заинтересованных организаций по расширению такого доступа. Мероприятия по обеспечению доступа должны быть включены в государственные программы субъектов Российской Федерации.

Таким образом, общественное участие СО НКО включает в себя не только непосредственное оказание услуг в социальной сфере, но и включенность в процесс координации работы по преодолению государственного монополизма в отраслях социальной сферы.

Исходя из этого, НОУ ДПО «Национальный институт защиты детства» был разработан и реализован проект, направленный на анализ сложившейся в г. Москве ситуации с доступом СО НКО на рынок социальных услуг в сфере социального обслуживания в части обслуживания семьи и детей (включая общественный мониторинг и экспертный анализ), подготовку предложений и рекомендаций, а также оказание консультативной и образовательной поддержки СО НКО, обладающих потенциалом для вхождения на рынок социальных услуг.

Предпосылками для реализации проекта выступили фиксируемые на момент его разработки отдельными организациями и в ходе публичных обсуждений сложности проблемы, которые нуждались в более глубоком анализе и проработке.

В Москве действует большое число НКО – их зарегистрировано более 34 тысяч, из них около 20 тысяч – социально ориентированных. Значительная их часть работает в сфере защиты и поддержки семьи и детства, укрепления института семьи и семейных ценностей, что можно расценить как высокий уровень потенциального предложения на рынке социальных услуг. Включение многих из этих организаций в систему оказания социальных услуг позволило бы существенно улучшить благополучие семей и детей, проживающих в Москве, за счет расширения объема и ассортимента видов поддержки, к которым они могли бы получить доступ.

Федеральный закон № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», вступивший в силу с 1 января 2015 года, закрепил новые механизмы участия НКО в системе социального обслуживания. В нем закреплены новые полномочия органов

государственной власти субъектов Российской Федерации по формированию и развитию рынка социальных услуг, по оказанию поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям. В соответствии с законом, формируются реестры поставщиков социальных услуг, на региональном уровне регламентируется порядок включения негосударственных организаций, в том числе СО НКО в эти реестры.

Вместе с тем, социально ориентированные некоммерческие организации пока не играют той роли на рынке профилактических услуг Москвы, которую могли бы. Причины такой ситуации частично связаны с существующими до сих пор ограничениями допуска СО НКО на рынок услуг и преимущественным финансированием бюджетных учреждений, частично – с внутренними проблемами самих организаций и сектора в целом.

Отмечалось, что принятая в городе в рамках реализации Федерального закона № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан» нормативная правовая база во многом не устраняет существующие барьеры, не стимулирует активное включения НКО в оказание социальных услуг. В частности, к СО НКО предъявлялись требования иметь возможность оказывать весь спектр услуг, включая социально-медицинские, социально-бытовые, социально-педагогические, социально-психологические, социально-правовые и др. Это препятствует организациям, имеющим опыт работы, кадровые возможности и необходимый профессиональный уровень в одном или нескольких из перечисленных видов услуг иметь доступ в реестр поставщиков.

Существуют также проблемы, связанные с излишне обобщенным характером перечня социальных услуг, отсутствию детализированных в достаточной степени стандартов услуг.

С другой стороны, сами СО НКО зачастую не имеют на текущий момент достаточных возможностей для регулярного и качественного оказания услуг. Они отличаются качественно разным профессиональным

уровнем и масштабом деятельности. Выделяется группа НКО– профессиональных лидеров, которые самостоятельно разработали или адаптировали и внедрили инновационные модели, методы и технологии практической работы в сфере профилактики социального сиротства, сформировав тем самым образцы лучшей практики, а также активно вовлечены в экспертную и адвокативную работу. Наряду с этим, существует широкий круг НКО, осуществляющих практическую работу с небольшими группами семей и детей в различных формах, в которых в качестве основного ресурса выступает энтузиазм и индивидуальный практический опыт их создателей и сотрудников. Многие из них нуждаются в методической и образовательной поддержке для равной конкуренции на рынке социальных услуг.

В связи с этим, для полноценной реализации задач, поставленных Президентом Российской Федерации, было признано актуальным проведение общественного мониторинга сложившейся ситуации, определение узких мест и разработка практических предложений и рекомендаций, которые позволят сформировать и предложить приемлемую для особенностей и условий Москвы модель участия СО НКО в оказании социальных услуг гражданам, семьям и детям. Кроме того, возникла необходимость провести мониторинговый анализ и изучить СО НКО, обладающие значимым ресурсом для вхождения на рынок социальных услуг, оказать им консультативную помощь и образовательную поддержку по базовым современным принципам и подходам в профилактической работе с семьями и детьми.

Комплекс этих мероприятий, предусмотренных проектом, был направлен на создание необходимых условий для корректировки и адаптации нормативной правовой базы, сложившейся практики привлечения СО НКО к оказанию социальных услуг, повышению квалификации работников и добровольцев СО НКО в сфере работы с семьями и детьми, значительного

расширения числа негосударственных поставщиков услуг, и, в конечном счете – повышения благополучия семей и детей путем расширения доступа к социальной помощи и поддержке.

I. Результаты анализа ситуации и сложившейся практики вовлечения СО НКО в оказание социальных услуг

Настоящий раздел содержит систематизированные сведения и выводы, полученные по итогам:

- анализа нормативной правовой базы г. Москвы в сфере развития рынка социальных услуг;
- общественного мониторинга (анкетирования СО НКО Москвы по вопросам вхождения в реестр поставщиков социальных услуг; интервьюирования представителей СО НКО, заинтересованных во включении организации в реестр поставщиков социальных услуг, проведения фокус-групп, интервьюирования представителей Департамента труда и социальной защиты населения г. Москвы);
- экспертного анализа (интервьюирования федеральных и московских экспертов в сфере предоставления социальных услуг).

Анализ нормативной правовой базы

В ходе анализа нормативной правовой базы г. Москвы в сфере развития рынка социальных услуг были проанализированы следующие нормативные документы:

1. Федеральный закон № 442-ФЗ от 28 декабря 2013 г. «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»
2. Постановление Правительства Российской Федерации № 1236 от 24 ноября 2014 «Об утверждении примерного перечня социальных услуг по видам социальных услуг»

3. Приказ Минтруда России № 484н от 25 июля 2014 г. «Об утверждении рекомендаций по формированию и ведению реестра поставщиков социальных услуг»
4. Приказ Минтруда России № 485н от 25 июля 2014 г. «Об утверждении рекомендаций по формированию и ведению регистра получателей социальных услуг»
5. Закон г. Москвы № 34 от 9 июля 2008 г. «О социальном обслуживании населения и социальной помощи в г. Москве»
6. Постановление Правительства Москвы № 827-ПП от 26 декабря 2014 г. «Об утверждении дополнительного перечня категорий граждан, имеющих право на бесплатное предоставление социальных услуг в городе Москве по формам социального обслуживания, установленным федеральным законодательством»
7. Постановление Правительства Москвы № 829-ПП от 26 декабря 2014 г. «О социальном обслуживании граждан в г. Москве»
8. Постановление Правительства Москвы № 830-ПП от 26 декабря 2014 г. «Об утверждении Порядка организации осуществления регионального государственного контроля (надзора) в сфере социального обслуживания граждан в городе Москве»
9. Постановление Правительства Москвы № 656-ПП от 28 декабря 2011 г. (ред. от 23.12.2015) «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из бюджета города Москвы юридическим лицам в целях возмещения затрат, связанных с осуществлением деятельности в сфере социальной защиты населения города Москвы»
10. Приказ Департамента социальной защиты населения г. Москвы № 1076 от 24 декабря 2014 г. «О формировании и ведении реестра поставщиков и регистра получателей социальных услуг»
11. Приказ Департамента социальной защиты населения г. Москвы № 1171 от 30 декабря 2014 г. «Об организации работы по реализации положений

- постановления Правительства Москвы от 26 декабря 2014 г. № 829-ПП «О социальном обслуживании граждан в г. Москве»
12. Приказ Департамента социальной защиты населения г. Москвы № 1172 от 30 декабря 2014 г. «О включении в реестр поставщиков социальных услуг города Москвы»
 13. Приказ Департамента социальной защиты населения г. Москвы № 262 от 27 марта 2015 г. «О внесении изменений в приказ Департамента социальной защиты населения г. Москвы № 1172 от 30 декабря 2014 г.»
 14. Приказ Департамента социальной защиты населения г. Москвы № 385 от 7 мая 2015 г. «О внесении изменений в приказ Департамента социальной защиты населения г. Москвы № 1172 от 30 декабря 2014 г.»
 15. Приказ Департамента социальной защиты населения г. Москвы № 739 от 26 августа 2015 г. «Об утверждении стандартов социальных услуг»
 16. Приказ Департамента социальной защиты населения г. Москвы № 950 от 19 ноября 2014 г. «Об утверждении порядка обеспечения бесплатного доступа к информации о поставщиках социальных услуг, предоставляемых ими услугах, видах социальных услуг, сроках, порядке и об условиях их предоставления, от тарифах на эти услуги, в том числе через средства массовой информации, включая размещение информации на официальных сайтах в сети «Интернет»
 17. Приказ Департамента социальной защиты населения г. Москвы № 957 от 21 ноября 2014 г. «О ведении учета и отчетности в сфере социального обслуживания в г. Москве»
 18. Приказ Департамента социальной защиты населения г. Москвы № 1033 от 17 декабря 2014 г. «О порядке определения тарифов на социальные услуги на основании подушевых нормативов финансирования социальных услуг»

19. Приказ Департамента социальной защиты населения г. Москвы № 1069 от 24 декабря 2014 г. «Об утверждении тарифов на социальные услуги на основании подушевых нормативов финансирования социальных услуг»
20. Приказ Департамента социальной защиты населения г. Москвы № 865 от 28 сентября 2015 г. «Об утверждении тарифов на социальные услуги»
21. Приказ Департамента социальной защиты населения г. Москвы № 1070 от 24 декабря 2014 г. «О нормативах штатной численности организаций социального обслуживания города Москвы»
22. Приказ Департамента социальной защиты населения г. Москвы № 1075 от 24 декабря 2014 г. «Об утверждении порядка разработки и апробации методик и технологий в сфере социального обслуживания»

Были также использованы:

- информация, содержащаяся в письме Минтруда России № 12-4/10/П-1045 от 26 февраля 2016 г. об опыте работы субъектов Российской Федерации по оказанию социальных услуг населению с использованием негосударственных организаций;

- информация о практике применения нормативно правовых актов г. Москвы, полученная путем проведения интервьюирования представителей органов исполнительной власти г. Москвы, социально ориентированных некоммерческих организаций, экспертов, проведения фокус-групп.

Целью анализа выступал мониторинг нормативных барьеров для доступа СО НКО Москвы к оказанию социальных услуг семьям и детям.

Пункты 20 и 21 статьи 8 Федерального закона № 442-ФЗ от 28 декабря 2013 г. «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» относят к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации организацию поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворителей и добровольцев, осуществляющих деятельность в сфере социального обслуживания в субъектах Российской Федерации в соответствии с

федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации; разработку и реализацию мероприятий по формированию и развитию рынка социальных услуг, в том числе по развитию негосударственных организаций социального обслуживания.

Указанный федеральный закон определяет основы регулирования деятельности негосударственных организаций социального обслуживания, в том числе социально ориентированных некоммерческих организаций, в сфере социального обслуживания.

Статья 5 определяет, что система социального обслуживания включает в себя, в том числе, негосударственные (коммерческие и некоммерческие) организации социального обслуживания, в том числе социально ориентированные некоммерческие организации, предоставляющие социальные услуги.

Под поставщиком социальных услуг (пункт 4 статьи 3) понимается юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы и (или) индивидуальный предприниматель, осуществляющий социальное обслуживание.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере социального обслуживания относится (статья 8) правовое регулирование и организация социального обслуживания в субъектах Российской Федерации в пределах полномочий, установленных Федеральным законом.

В число указанных полномочий, в том числе, включены, утверждение законом субъекта Российской Федерации перечня социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг, установление порядка предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг, формирование и ведение реестра поставщиков социальных услуг и регистра получателей социальных услуг.

Порядок предоставления социальных услуг обязателен для исполнения поставщиками социальных услуг (статья 27). Порядок предоставления социальных услуг устанавливается по формам социального обслуживания, видам социальных услуг и включает в себя, в том числе, наименование социальной услуги, стандарт социальной услуги, требования к деятельности поставщика социальной услуги по видам социального обслуживания.

Реестр поставщиков социальных услуг (статья 24) содержит информацию, сбор, хранение, обработку и предоставление которой осуществляется информационными системами в сфере социального обслуживания на основании данных, предоставляемых поставщиками социальных услуг. Информация, содержащаяся в информационных системах, используется в целях мониторинга социального обслуживания, осуществления государственного контроля (надзора) в сфере социального обслуживания в соответствии со статьей 33 настоящего Федерального закона и в иных целях, определенных законодательством Российской Федерации.

Включение организаций социального обслуживания в реестр поставщиков социальных услуг (статья 25) осуществляется на добровольной основе. Поставщики социальных услуг имеют право быть включенными в реестр поставщиков социальных услуг (статья 11, пункт 1, подпункт 3). Реестр поставщиков социальных услуг в субъекте Российской Федерации размещается на официальном сайте уполномоченного органа субъекта Российской Федерации в сети "Интернет" в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.

Согласно пункту 4 статьи 30, финансовое обеспечение предоставления социальных услуг негосударственными организациями, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность по социальному обслуживанию, и предоставляющими социальные услуги социально ориентированными некоммерческими организациями осуществляется путем предоставления субсидий из соответствующего бюджета бюджетной

системы Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, проведения закупок социальных услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также за счет средств получателей социальных услуг при предоставлении социальных услуг за плату или частичную плату.

Согласно пункту 8 статьи 30, если гражданин получает социальные услуги, предусмотренные индивидуальной программой, у поставщика или поставщиков социальных услуг, которые включены в реестр поставщиков социальных услуг субъекта Российской Федерации, но не участвуют в выполнении государственного задания (заказа), поставщику или поставщикам социальных услуг выплачивается компенсация в размере и в порядке, которые определяются нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Законодательство города Москвы предусматривает возможность оказания социальных услуг негосударственными организациями, в том числе социально ориентированными некоммерческими организациями.

Статья 34 Закона г. Москвы № 34 от 9 июля 2008 г. «О социальном обслуживании населения и социальной помощи в г. Москве» предусматривает, что социальное обслуживание наряду с организациями социального обслуживания города Москвы осуществляется организациями социального обслуживания иных организационно-правовых форм, в том числе общественными, некоммерческими организациями, профессиональными ассоциациями, благотворительными и религиозными организациями, а также индивидуальными предпринимателями. Организации иных организационно-правовых форм и индивидуальные предприниматели оказывают социальные услуги в соответствии с федеральным

законодательством и законодательством города Москвы, в том числе на конкурсной основе с учетом стандартов социальных услуг в городе Москве.

Статья 38 указанного закона определяет, что финансирование организаций социального обслуживания иных организационно-правовых форм и индивидуальных предпринимателей осуществляется:

1) из источников, предусмотренных их уставами либо другими учредительными документами, и иных источников, не запрещенных законодательством;

2) за счет средств бюджета города Москвы - в случае привлечения указанных организаций к предоставлению социальных услуг на конкурсной основе в соответствии с федеральным законодательством и законодательством города Москвы в области размещения государственного заказа, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законодательством. Если гражданин получает социальные услуги, предусмотренные индивидуальной программой, у поставщика социальных услуг, который включен в реестр поставщиков социальных услуг города Москвы, но не участвует в выполнении государственного задания (заказа), такому поставщику социальных услуг выплачивается компенсация в размере и в порядке, определяемых Правительством Москвы.

Статья 39 определяет, что профессиональная деятельность по социальному обслуживанию осуществляется работниками организаций социального обслуживания и иными специалистами, имеющими профессиональное образование, соответствующее требованиям и характеру выполняемой работы, при наличии оснований, условий и в порядке, которые предусмотрены федеральным законодательством и законодательством города Москвы в соответствии с профессиональными стандартами, утверждаемыми федеральным органом исполнительной власти в сфере социального обслуживания.

Порядок предоставления гражданам социальных услуг в городе Москве, утвержденный постановлением Правительства Москвы № 829-ПП от 26 декабря 2014 года, предусматривает (п.1.3), что включение поставщиков социальных услуг в Реестр поставщиков социальных услуг осуществляется на добровольной основе при условии соответствия их деятельности требованиям, установленным пунктом 8.1 данного Порядка.

Установленные требования включают в себя:

- соответствие работников поставщика социальных услуг требованиям профессиональных стандартов;

- обязательство поставщика социальных услуг о предоставлении социальных услуг по соответствующей форме социального обслуживания в соответствии с составом социальных услуг, утвержденным приложением 2 к настоящему постановлению, и со стандартами социальных услуг, утвержденными в соответствии с пунктом 1.4 настоящего Порядка;

- обязательство поставщика социальных услуг о предоставлении социальных услуг получателям социальных услуг по стоимости социальных услуг, которая не превышает тарифы на социальные услуги, утвержденные Департаментом.

- наличие непрерывного осуществления деятельности поставщика социальных услуг в сфере предоставления социального обслуживания не менее 5 лет на день обращения о включении в Реестр поставщиков социальных услуг города Москвы.

- наличие на праве собственности, аренды, субаренды или безвозмездного пользования недвижимого имущества, необходимого для предоставления соответствующих социальных услуг.

- регистрация в установленном порядке в качестве налогоплательщика (в том числе в случае осуществления деятельности через обособленные подразделения);

- отсутствие приостановления деятельности в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях;

- отсутствие проведения в отношении поставщика социальных услуг процедуры ликвидации или несостоятельности (банкротства) на день обращения поставщика социальных услуг о включении в Реестр поставщиков социальных услуг города Москвы.

Пунктом 8.2. Порядка предусмотрено, что соответствие поставщиков социальных услуг требованиям, указанным в пункте 8.1 Порядка, является условием включения поставщиков социальных услуг в Реестр поставщиков социальных услуг города Москвы и нахождения в указанном Реестре.

Как показал анализ информации о практике применения нормативных актов города Москвы, установленные требования содержат барьеры для оказания социальных услуг социально ориентированными некоммерческими организациями, а также препятствуют реализации поставщиками социальных услуг права быть включенными в реестр поставщиков социальных услуг субъекта Российской Федерации, установленного подпунктом 3 пункта 1 статьи 11 Федерального закона № 442-ФЗ от 28 декабря 2013 г. «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»:

1) Требования к деятельности поставщиков социальной услуги в сфере социального обслуживания, предусмотренные подпунктом 4 пункта 2 статьи 27 Федерального закона № 442-ФЗ от 28 декабря 2013 г. «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» трактуются не как требования к деятельности по оказанию социальных услуг, а как требования к организации (индивидуальному предпринимателю), которым она должна соответствовать на момент включения в реестр поставщиков социальных услуг.

В число таких требований входят:

а) требование наличия непрерывного осуществления деятельности поставщика социальных услуг в сфере предоставления социального обслуживания не менее 5 лет на день обращения о включении в Реестр поставщиков социальных услуг города Москвы.

Данное требования содержит правовую неопределенность и возможность влияния коррупциогенных факторов, поскольку не определены критерии и основания для признания того, что организация осуществляла деятельность в сфере предоставления социального обслуживания (для периода, предшествовавшего вступлению в силу Федерального закона № 442-ФЗ), критерии непрерывности такой деятельности, способы проверки соответствия данному требованию.

Кроме того, требования содержит барьер для доступа к вхождению для организаций, соответствующих установленным стандартам социальных услуг требованиям к качеству оказываемых социальных услуг и организации деятельности по их оказанию, но осуществляющих эту деятельность менее пяти лет.

Представляется, что содержащаяся в подпункте 14 пункта 3 статьи 25 федерального закона № 442-ФЗ норма о том, что реестр поставщиков социальных услуг содержит информацию об опыте работы поставщика социальных услуг за последние пять лет не равнозначна требованию обязательности непрерывного осуществления деятельности поставщика социальных услуг в сфере предоставления социального обслуживания не менее 5 лет.

б) требование наличия на праве собственности, аренды, субаренды или безвозмездного пользования недвижимого имущества, необходимого для предоставления соответствующих социальных услуг.

Данное требование содержит неопределенность в части оснований для определения необходимости или отсутствия необходимости определенного недвижимого имущества для оказания конкретных социальных услуг.

Кроме того, требование создает барьер для организаций, в особенности, осуществляющих надомное обслуживание и использующих офисные или производственные помещения на иных основаниях, например, пользующихся коворкингами на основании соглашения о сотрудничестве с Государственным бюджетным учреждением города Москвы «Московский дом общественных организаций».

в) соответствие работников поставщика услуг требованиям профессиональных стандартов.

Согласно законодательству Российской Федерации по состоянию на момент проведения исследования, профессиональные стандарты не применяются для установления обязательных требований к квалификации работников. Согласно нормам законодательства, вступающим в силу с 1 июля 2016 года, обязательность требований профессиональных стандартов для работодателя будет наступать лишь в случае установления нормативными правовыми актами Российской Федерации требований к квалификации, необходимой работнику для выполнения определенной трудовой функции.

Таким образом, установление соответствующего требования нормативным правовым актом Правительства Москвы является необоснованным.

2) Требования содержат к деятельности поставщиков социальной услуги, в том числе, содержат обязательства, принимаемые на себя поставщиком социальных услуг, относимые к объему и содержанию планируемой деятельности в сфере социального обслуживания

В число таких требований входит:

а) обязательства поставщика социальных услуг о предоставлении социальных услуг по соответствующей форме социального обслуживания в соответствии с составом социальных услуг, утвержденным приложением 2 к

настоящему постановлению, и со стандартами социальных услуг, утвержденными в соответствии с пунктом 1.4 настоящего Порядка.

Согласно полученной информации о практике применения данной нормы, организация может быть включена в реестр лишь в случае обязательства оказывать все виды социальных услуг в рамках одной из форм социального обслуживания.

Данная трактовка нормы, содержащейся в Постановлении Правительства Москвы, представляется спорной и не основанной на тексте нормативного акта. При этом, она создает необоснованный барьер для включения негосударственных организаций в реестр поставщиков социальных услуг, поскольку исключает из числа тех, кто может реализовать данное право организации, планирующие оказывать лишь часть видов социальных услуг.

б) обязательство поставщика социальных услуг о предоставлении социальных услуг получателям социальных услуг по стоимости социальных услуг, которая не превышает тарифы на социальные услуги, утвержденные Департаментом.

Данная норма не позволяют реализовать практику соплатежа получателем социальной услуги, в случае его заинтересованности и согласия.

Следует отметить, что утвержденные Приказом Минтруда России № 484н от 25 июля 2014 г. рекомендации по формированию и ведению реестра поставщиков социальных услуг не содержат аналогов установленных Правительством Москвы ограничений.

Утвержденные Приказом Минтруда России № 938н от 24 ноября 2014 г. Примерный порядок предоставления социальных услуг в полустационарной форме социального обслуживания, и Приказом Минтруда России № 939н от 24 ноября 2014 г. Примерный порядок предоставления социальных услуг в форме социального обслуживания на дому не содержат аналогов установленных Правительством Москвы требований.

Исходя из того, что до настоящего времени, в отличие от других субъектов Российской Федерации, в Москве выявлен единичный случай включения в реестр поставщиков социальных услуг г. Москвы социально ориентированной некоммерческой организации, следует отметить, что обозначенные барьеры, по всей видимости, препятствуют доступу таких организаций к реализации их права на включение в указанный реестр.

Проведенные интервью с представителями социально ориентированных некоммерческих организаций позволили установить, что часть указанных требований и ограничений воспрепятствовали организациям, оказывающим социальные услуги, подавать в установленном порядке заявление о включении в реестр поставщиков социальных услуг в г. Москве.

Кроме того, в результате анализа установлено, что классификация состава социальных услуг, утвержденная в рамках требований Федерального закона № 442-ФЗ и классификация услуг ведомственного перечня государственных (муниципальных) услуг, используемого для формирования государственных заданий бюджетным учреждениям существенно различаются, что делает несопоставимым содержание и качество оказания услуг организациями различной организационно-правовой формы.

Следует также отметить, что характер опубликования анализируемых нормативных правовых актов на официальном сайте Департамента труда и социальной защиты населения г. Москвы (без полных реквизитов и названий, с указанием в перечне лишь номеров и дат принятия актов) не соответствует общепризнанным принципам информационной открытости и затрудняет социально ориентированным некоммерческим организациям, гражданам доступ к необходимой правовой информации.

Анализ уровня осведомленности о возможности вхождения в реестр поставщиков социальных услуг

Информация об уровне осведомленности СО НКО о возможности и нормативном регулировании вхождения в реестр поставщиков социальных услуг в городе Москве, о заинтересованности СО НКО во вхождении в реестр поставщиков социальных услуг и оказании услуг населению за счет средств бюджета города Москвы и об основных факторах, препятствующих вхождению СО НКО в реестр поставщиков социальных услуг, собиралась путем заочного анонимного анкетирования. К участию в анкетировании приглашались активно работающие и проявляющие себя организации.

Из числа опрошенных 70,3% знают о возможности войти в реестр поставщиков социальных услуг (из этого числа – 44% знакомы с соответствующей нормативной базой). Большинство организаций (60,9% опрошенных) заинтересованы войти в реестр поставщиков социальных услуг и оказывать услуги населению за счет средств бюджета города Москвы, еще 12,5% сообщают о своей заинтересованности при определенных условиях. В качестве необходимых условий чаще всего называются достаточность и стабильность финансирования, возможность работать качественно, четко определенные и реалистичные объемы.

Среди барьеров для вхождения в реестр поставщиков социальных услуг чаще всего (21,9%) называется непонимание конкретной технологии вхождения в реестр, недостаточная информированность о ней. Следующим по частоте упоминаний фактором (9,2%) является нерегулярность и недостаточность финансирования, недостаток ресурсов, с такой же частотой называются бюрократические проволочки.

Общественный мониторинг

В рамках общественного мониторинга анализировалась практика применения указанных выше норм правовых актов г. Москвы, выявлялись позиции представителей органов исполнительной власти города Москвы, представителей СО НКО, работающих в социальной сфере.

На момент подготовки аналитической записки только одна социально ориентированная некоммерческая организация (РБОО «Центр лечебной педагогики») была включена в реестр поставщиков социальных услуг г.Москвы. В ходе проведения мониторинга установлено, что около 15 СО НКО получили отказ во включении в реестр в связи с несоответствием установленным нормативными правовыми актами г. Москвы требованиям. Кроме того, в ходе мониторинга были выявлены СО НКО, заинтересованные во включении в реестр, но отказавшиеся от подачи соответствующего заявления в связи с заведомым несоответствием данным требованиям. Факторами, препятствующими СО НКО выразить намерение включаться в реестр выступают также заниженные тарифы, а также опасения масштабных проверок, прохождение которых требует в небольших организациях значительного отвлечения специалистов и привлечения кадровых ресурсов, которыми СО НКО не располагают.

Существует и используется механизм финансирования реализации проектов по итогам конкурсов на предоставление субсидии из бюджета г. Москвы среди общественных и иных некоммерческих организаций.

Согласно опубликованным данным, в 2015 и 2016 году на оказание адресной социальной поддержки, в том числе социальных услуг, остро нуждающихся малообеспеченных ветеранов, инвалидов и семей с детьми предусмотрено 38,4 млн. рублей.

Позиция представителей органов исполнительной власти г. Москвы

Представителями уполномоченного органа исполнительной власти г. Москвы в сфере социального обслуживания (Департамент труда и социальной защиты населения г. Москвы) признается и подчеркивается, что приоритетом Правительства Москвы выступает создание действительно конкурентной среды. Обозначено понимание того, что сосредоточенность системы социального обслуживания самой на себе не является фактором для развития качественного предоставления социальных услуг.

Вместе с тем, Правительством Москвы принят принцип «один получатель услуги – одна индивидуальная программа предоставления социальных услуг – один поставщик», в связи с чем СО НКО может выступать поставщиком только в том случае, если окажет гражданину все услуги, предусмотренные его индивидуальной программой. Вариант дать возможность гражданам получать услуги по соответствующей форме социального обслуживания в разных организациях прорабатывался, но не реализован, и с точки зрения представителей органа исполнительной власти, не может быть в настоящее время реализован в силу технических причин (организация финансовых потоков при частичной оплате гражданином услуг, предусмотренных индивидуальной программой социального обслуживания) и возможных злоупотреблений.

В качестве проблемного момента обозначена необходимость перераспределения на оплату услуг СО НКО части средств, предусмотренных в качестве государственного задания бюджетным учреждениям.

Признается, что на сегодняшний день нет эффективного способа мониторинга, который давал бы достаточно достоверную информацию о тех услугах, в которых граждане заинтересованы или особенно нуждаются.

Органы исполнительной власти г. Москвы открыты для диалога по расширению перечня услуг.

Представители органа исполнительной власти, в чьи полномочия входит организация поддержки СО НКО (Комитет общественных связей г. Москвы) отмечают, что сложности, связанные с выходом СО НКО на рынок социальных услуг известны и обсуждаются. В настоящее время мало число СО НКО, готовых предоставлять социальные услуги в необходимом объеме. Действительно, существует ряд барьеров и ограничений, которые сложно преодолеть одновременно.

Требуется рассмотрения вопрос диверсификации требований к поставщикам социальных услуг в зависимости от содержания услуг, подходы к расширению перечня услуг, оптимизация работы с реестрами и ускорение принятия решений.

Есть готовность прорабатывать вопросы использования СО НКО помещений, а также организовать специальную обучающую программу для СО НКО по предоставлению социальных услуг.

Позиции представителей СО НКО

Представителями многих СО НКО выражалось мнение, что подавляющее большинство не могут соответствовать установленным Правительством Москвы требованиям к наличию широкого перечня оказываемых услуг, так как специализируются на нескольких из них, которые, чаще всего, оказываются более комплексно и качественно. В такой специализации на отдельных услугах состоит конкурентное преимущество НКО. Более того, в отношении определенных категорий граждан в государственных организациях подобные услуги часто вообще не оказываются в силу отсутствия специалистов, которые могут профессионально работать с этими категориями.

До настоящего времени формами государственного финансирования оказания СО НКО услуг гражданам выступают субсидии и гранты, получение которых носит случайный (непредсказуемый) характер и не может быть источником стабильного финансирования оказания услуг, в отличие от реализации отдельных проектов.

В тех случаях, когда СО НКО были готовы подтвердить свое соответствие установленным для вхождения в реестр поставщиков требованиям, отмечались случаи затягивания решения вопроса и существенного нарушения сроков рассмотрения заявлений о включении в реестр. Представители СО НКО связывают это с существующим у органов власти непониманием того, из каких источников оплачивать услуги СО НКО в случае их включения в реестр. Механизм направления финансирования в организацию вместе с индивидуальной программой предоставления социальных услуг слабо проработан на законодательном уровне.

В ситуациях, когда органы исполнительной власти готовы в индивидуальном порядке обсуждать варианты сотрудничества с конкретными СО НКО в оказании услуг, часто встречаются завышенные формальные ожидания от НКО в обслуживании значительного числа клиентов в короткие сроки, что не соответствует выделяемому бюджету. Представители НКО считают это следствием установки на получение в НКО «бесплатной рабочей силы».

С точки зрения представителей СО НКО, существует недостаточность утвержденного перечня услуг, в частности, комплексная реабилитационная работа с семьями и детьми плохо вписывается в него, превалирует понимание, что социальная услуга – исправление разовой тяжелой ситуации.

Экспертный опрос

В рамках экспертного опроса были получены профессиональные оценки ситуации, сложившейся в г. Москве с участием СО НКО в оказании социальных услуг жителям.

Экспертный анализ проводится путем интервьюирования федеральных и московских экспертов в сфере предоставления социальных услуг. Эксперты представляли Общественную палату Российской Федерации, научные организации, крупные российские фонды.

Экспертами были сделаны следующие заключения по основным вопросам:

Актуальность вовлечения СО НКО в оказание социальных услуг гражданам в г. Москве за счет бюджетных средств

Актуальность обусловлена следующими обстоятельствами:

- в Москве существуют развитые СО НКО, уже оказывающие качественные услуги населению;
- существует высокая необходимость оказания услуг, которые не предоставляются государственными поставщиками, либо предоставляются в недостаточном объеме, либо новых услуг, еще не освоенных сетью государственных учреждений;
- необходимо формирование конкурентных механизмов – не преференций для сектора НКО, а создание равных условий, в которых могут быть выявлены организации, обладающие большим профессионализмом и квалификацией и готовых дать лучшее предложение за меньшие деньги.

Нормативно-правовая база вовлечения СО НКО в оказание социальных услуг гражданам в г. Москве за счет бюджетных средств

Нормативно-правовая база сформирована, но в ней присутствуют неоправданные барьеры для доступа СО НКО к рынку социальных услуг.

Кроме того, следует отметить недостаток информационной открытости, создающий условия для непрозрачности и недоступности нормативных правовых актов для заинтересованных сторон.

При этом, значимым фактором выступает выявившаяся в ходе правоприменительной практики недостаточная однозначность положений федерального законодательства в сфере социального обслуживания.

В городской программе «Социальная поддержка граждан» определена задача по развитию рынка социальных услуг, но не предусмотрены мероприятия, направленные на ее решение.

В аспекте формирования благоприятной среды деятельности СО НКО острой проблемой выступает отсутствие закрепленных механизмов их имущественной поддержки, что существенно влияет на возможность оказания СО НКО социальных услуг.

Необходима хорошо выстроенная цепочка «закон» - «подзаконные акты» - «стандарты услуг». Существует также необходимость пересмотра правил отнесения граждан к категории нуждающихся, повышение адресности помощи.

Риски и ограничения, существующие в сложившейся ситуации

К основным рискам и ограничениям относятся:

- отсутствие экспертной, неформальной системы верификации профессионального опыта СО НКО;
- дефицит юридического и бухгалтерского сопровождения СО НКО;
- необходимость масштабного повышения квалификации представителей СО НКО как по новым технологиям оказания услуг, так и по общим вопросам управления организацией;
- стремление тиражировать «простые решения», универсальное применение одинаковых правил.

Необходимые факторы и условия для эффективной работы СО НКО на рынке социальных услуг

К числу таких факторов и условий относятся:

- снятие нормативно-правовых барьеров и ограничений;
- проведение консультаций с сообществом СО НКО о необходимости и достаточности параметров, требований, в том числе, к материально-технической базе;
- принятие серьезных институциональных решений, направленных на решение проблемы доступности имущества и помещений для работы СО НКО, проработанные профильным Департаментом имущества с участием Департамента труда и социальной защиты населения и СО НКО;
- усиление координации работы по реализации Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» между профильным Департаментом и всеми заинтересованными участниками процесса (органами власти Москвы, СО НКО, представителями благополучателей, гражданскими активистами);
- информационное сопровождение процесса оказания социальных услуг, включая информирование различных целевых аудиторий: получателей услуг – о спектре поставщиков, СО НКО – об открывшихся возможностях для выхода на рынок социальных услуг, сотрудников профильных органов власти на уровне Москвы, префектур и городских округов – об изменениях в законодательстве, деятельности СО НКО и их полезности в решении задач, стоящих перед органами государственной власти;
- построение системы консультационной, методической и образовательной поддержки, повышения квалификации на основе принципа создания равных условий для поставщиков социальных услуг разных организационно-правовых форм.

Укрепление потенциала СО НКО

Приоритетными мерами по укреплению профессионального потенциала СО НКО в оказании социальных услуг должны стать:

- обучение;
- внедрение детализированных стандартов услуг;
- проведение исследования запроса на новые услуги, инновационных практик СО НКО;
- обеспечение одновременного оказания СО НКО различных форм образовательной и методической поддержки, и возможность для представителей некоммерческого сектора выбрать наиболее актуальные формы.

Выводы

1. Общественный мониторинг продемонстрировал, что в г. Москве имеют место существенные барьеры для доступа СО НКО на рынок социальных услуг.

Данные барьеры, в основном, связаны с избранной в субъекте организационно-управленческой схемой организации социального обслуживания, основанной на принципе «один получатель услуги – одна индивидуальная программа предоставления социальных услуг – один поставщик», и вытекающими из нее требованиями к составу услуг каждого поставщика, ограничивающими конкуренцию в этой сфере. Кроме того, введены ряд завышенных требований к поставщикам, с формальной отсылкой к нормам федерального законодательства.

Причиной барьеров выступает также отсутствие должного информационного сопровождения реализации Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

2. Представители профильных органов исполнительной власти г. Москвы заявляют о приверженности задачам разгосударствления и приверженности принципам открытой конкуренции, проявляют готовность к диалогу по вопросам расширения числа поставщиков услуг путем привлечения СО НКО. Для обеспечения подлинной открытости системы приоритетным предметом согласования должны стать не только отдельные кейсы налаживания сотрудничества с СО НКО, а корректировка финансово-административных механизмов, которая бы позволила организациям, эффективно и профессионально оказывающим 1-2 услуги для небольшого круга получателей стать частью системы социального обслуживания без высоких административных издержек.

3. Москва может рассматриваться как один из пилотных регионов по отработке механизмов обеспечения доступа СО НКО к оказанию социальных услуг за счет бюджетных средств. Предпосылками к этому выступает наличие существенных финансовых и кадровых ресурсов, развитый НКО-сектор, быстро развивающаяся система инфраструктурной поддержки СО НКО. Основным условием является мотивированное решение представителей органов государственной власти сформировать должный уровень «открытости» системы социального обслуживания для новых игроков рынка.

II. Основные сценарии принятия мер по обеспечению доступа СО НКО к бюджетным средствам на оказание социальных услуг

С учетом полученных качественных и количественных данных, приведенных в 1 разделе доклада, два базовых сценария реализации в г. Москве мер по обеспечению доступа СО НКО к бюджетным средствам на оказание социальных услуг в сфере социального обслуживания семьи и детей, каждый из которых имеет несколько вариантов организационно-управленческого решения.

Сценарий 1.

Обеспечение доступа СО НКО к бюджетным средствам, в основном, осуществляется через предоставление компенсаций за фактически оказанные услуги.

Вариант А. В данном варианте существующие требования к поставщикам услуг и порядок ведения реестра поставщиков пересматривается только в части возможности привлечения СО НКО иных СО НКО для оказания части услуг из требуемого в настоящий момент состава. Такой вариант призван стимулировать формирование консорциумов СО НКО, совместно оказывающих весь спектр услуг, требуемых одному получателю.

Данный вариант представляется малореалистичным в силу глубокой специализации СО НКО, необходимости формировать обширные объединения с распределенной между различными юридическими лицами ответственностью, при существенных различиях в организационной культуре, способах менеджмента у различных СО НКО.

Вариант Б. В данном варианте существующие требования к поставщикам услуг пересматриваются с целью формирования «открытой»

системы, в которой организации, оказывающие отдельные услуги из числа определенных в перечне, включаются в реестр поставщиков и могут быть внесены в индивидуальные программы социального обслуживания граждан по отдельным услугам.

Этот вариант в настоящее время представляется малореалистичным в силу сохраняющихся приоритетов уполномоченного органа на снижение административных и финансовых издержек на управление процессом организации социального обслуживания, учета договоров и организации финансовых потоков. Его перспективы получить практическое воплощения могут быть связаны с:

- оспариванием установленных нормативными правовыми актами ограничений на включение организаций в реестр поставщиков социальных услуг в установленном законом порядке;

- выработкой организационных, информационных и финансовых механизмов, которые позволят осуществлять взаимодействие уполномоченного органа со большим числом поставщиков без значительных издержек.

Сценарий 2.

Обеспечение доступа СО НКО к бюджетным средствам на оказание социальных услуг, в основном, осуществляется путем предоставления субсидий на осуществление деятельности в сфере социального обслуживания.

Данный сценарий предполагает, что требования к поставщикам услуг и порядок включения информации в Реестр поставщиков социальных услуг в целом сохранятся в нынешней редакции, не будут существенно изменены по инициативе уполномоченного органа или оспорены.

Как следствие, реестр поставщиков социальных услуг не будет выполнять роль инструмента, предоставляющего гражданам, признаваемым

нуждающимися в социальном обслуживании, осуществлять выбор и получать доступ к услугам СО НКО. Получать бюджетное финансирование с использованием механизма компенсации, предусмотренного пунктом 8 статьи 30 Федерального закона № 442-ФЗ, смогут лишь крайне ограниченное число СО НКО, отвечающих установленным для включения в реестр требованиям по составу оказываемых услуг.

Вместе с тем, уполномоченный орган исполнительной власти будет иметь возможность в режиме «ручного управления» определять объемы, направления финансирования через отбор организаций для субсидирования.

Вариант А. Субсидии, как и в настоящее время, предоставляются на реализацию проектов. Данный вариант делает непредсказуемым и непрозрачным содержание государственного заказа на услуги, делает услуги временными явлениями, такими же, как реализация мероприятий и проектов, и смешивает инструменты поддержки инновационных проектов с инструментами социального заказа.

Реализация данного варианта приведет к «псевдо»-решению задачи по обеспечению доступа СО НКО к бюджетным средствам, и создаст условия, при которых существенные средства расходуются на деятельность СО НКО, при этом реальной конкурентной среды, приводящей к повышению качества и доступности услуг и в государственном, и в угосударственном секторах не формируется.

Вариант Б. Субсидии предоставляются не на проекты деятельности, разработанные СО НКО, а на оказание услуг, предусмотренных перечнем социальных услуг в г. Москве. В этом случае организация, подающая заявку на получение субсидии, претендует на выполнение определенного объема услуг, входящих в публичные обязательства. Инструментом отбора, регулирования требований к качеству оказания услуг становятся стандарты услуг, принимаемые в соответствии с Федеральным законом № 442-ФЗ.

Такая практика в части привлечения СО НКО на рынок социальных услуг реализована, в частности, в Пермском крае, где ряд СО НКО принимают участие в конкурсах на получение субсидий на оказание услуг с определенными, установленными конкурсной документацией, требованиями к их объему и качеству. Требования стандартов при их разработке могут быть предметом профессионального и общественного обсуждения.

Данный вариант может быть рекомендован для проработки, т.к. позволяет определять приоритеты финансирования; снять остроту вопроса о соответствии организаций требованиям к сроку их деятельности и соответствия работников профессиональным стандартам, за счет переноса механизмов квалификационного отбора на более адекватную задачу проверку соответствия стандартам, устанавливаемым по каждой услуге в отдельности.

Кроме того, он соответствует позиции органов исполнительной власти г. Москвы о готовности работать над расширением/дополнением перечня оказываемых услуг.

В рамках рекомендованного сценария необходимо реализовать следующие задачи:

- изучить практику деятельности СО НКО г. Москвы в сфере социального обслуживания в сопоставлении с перечнем социальных услуг;
- выбрать приоритетные направления субсидирования, с учетом тех услуг, которые фактически не оказываются, оказываются формально или с недостаточным качеством в государственной системе учреждений и потенциал для оказания которых есть в действующих СО НКО;
- разработать предложения по внесению изменений в Постановление Правительства Москвы от 28 декабря 2011 г. № 656-ПП и иной нормативной документации, регулирующей порядок предоставления субсидий;
- включить в соответствующую государственную программу г.Москвы направления субсидирования на среднесрочный период в целях создания

предсказуемой среды для деятельности и развития СО НКО в качестве поставщиков услуг.