

Проект

(с) Центр гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ)

Использование проекта Концепции полностью
или одной её части без согласования с Центром ГРАНИ не допускается.

КОНЦЕПЦИЯ
поддержки социально ориентированных
некоммерческих организаций,
осуществляющих деятельность на территории
г.Перми

(разработана Центром гражданского анализа и
независимых исследований (Центр ГРАНИ))

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1. МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ СОЦИАЛЬНО-ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ.....	6
1.1. Нормативно-правовое регулирование взаимодействия органов МСУ и СО НКО в системе государственной поддержки СО НКО.....	6
1.1.1.Общая характеристика нормативно-правовой базы в сфере поддержки НКО.....	8
1.1.2.Существующие нормативные основания отдельных мер поддержки СО НКО в г. Перми.....	9
1.1.3.Соотнесение концепции муниципальной политики поддержки СО НКО с государственной и муниципальной политикой в других сферах.....	11
1.2. Компетенция органов местного самоуправления в части поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.....	14
2. СТРАТЕГИЯ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОДДЕРЖКИ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НКО В Г.ПЕРМИ.....	17
2.1. Общая характеристика, анализ деятельности НКО Перми и содержание проблем, на решение которых направлена Концепция.....	17
2.1. Роль НКО в жизни города и реализации городской Стратегии развития.....	20
2.2. Цели муниципальной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.....	21
2.3. Задачи муниципальной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.....	22
2.4. Принципы муниципальной поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций.....	22
2.5. Объекты поддержки.....	23
2.6. Составляющие стратегии поддержки СО НКО. Целевые ориентиры.....	26
2.7. Социально-экономический эффект поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.....	26
2.8. Приоритетные направления общей поддержки СО НКО.....	29
2.8.1.Развитие инфраструктурной поддержки СО НКО.....	30
2.9. Приоритетные направления специальной поддержки СО НКО.....	31
2.9.1.Меры стимулирования предоставления социальных услуг.....	32
2.9.2.Специальные меры поддержки СО НКО как развитие городской демократии и увеличение гражданского участия.....	33
2.9.3.Специальные меры по снятию конфликтности инновационной политики в поддержке СО НКО: поддержка традиционных объединений.....	34
3. МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ СО НКО.....	36
3.1. Оказание имущественной поддержки.....	36
3.2. Оказание финансовой поддержки.....	38
3.3. Оказание экономической поддержки.....	38
3.4. Оказание информационной, организационной и методической поддержки.....	39
3.5. Поддержка создания и развития кадрового потенциала СО НКО.....	41
3.5.1.Развитие трудовых отношений в НКО города Перми.....	45
3.6. Развитие системы гражданского участия в формировании муниципальной политики, в разработке и реализации городских программ, проведении реформ.....	47
3.7. Нормативно-правовая поддержка СО НКО. Предложения по совершенствованию нормативной базы города Перми для повышения эффективности взаимодействия органов местного самоуправления и НКО.....	47
3.7.1.Примерный перечень нормативных актов органа местного самоуправления по вопросам поддержки СО НКО.....	49
3.7.2.Предложения по подходам к формированию реестра СО НКО.....	50
3.8. Проведение мониторингов, исследований, анализ показателей деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций.....	51
3.9. МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ.....	52

3.9.1. Программно-целевые методы поддержки СО НКО	53
3.9.2. Стратегические принципы поддержки деятельности программно-целевыми методами	54
3.9.3. Механизм управления реализацией Концепции	54
3.9.4. Принципы формирования критериев оценки программы развития СО НКО	59
3.9.5. Механизмы обеспечения публичности реализации программы и информационной поддержки СО НКО	61
3.10. Ресурсное обеспечение реализации концепции, управление рисками.	62
3.10.1. Последствия мероприятий для различных групп, заинтересованных лиц и риски реализации	63

ВВЕДЕНИЕ

В актуальный период в Российской Федерации взят курс на формирование и реализацию системной политики в отношении поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СО НКО). Разработан и введен в действие комплекс мер поддержки СО НКО на федеральном и региональном уровнях. Необходимо сформировать соответствующую политику в городе Перми путем кодификации существующих мер поддержки и используемых ресурсов, определения целей, задач и приоритетов необходимой и возможной поддержки СО НКО в контексте государственной политики и стратегических целей развития города, а также требуемых для этого ресурсов.

Формирование системной политики поддержки СО НКО в Российской Федерации вызвано необходимостью учесть и использовать их возможности в реализации целей и задач социально-экономического и общественного развития российского общества в целом.

Некоммерческий сектор является одним из эффективных инструментов достижения таких целей и задач в силу его значимых характеристик:

- гибкость; оперативность, быстрое реагирование на проблемы;
- специфическая технологичность и организованность, использование разнообразных инструментов;
- персонификация и адресность оказываемой помощи;
- инновационность, применение новых механизмов решения проблемы, что не всегда может позволить себе государство и муниципалитет;
- экономичность – значительно более низкая цена за счет минимизации накладных административных расходов; при этом зачастую используется труд высококлассных специалистов, но работающих на волонтерских началах или занятых часть времени;
- уникальность и дополнительность услуг НКО, отсутствие дублирования государственных программ;
- комплексность и применение интегрированного подхода; разнообразие и многоплановость услуг
- фандрайзинговая активность – привлечение к социальному развитию средств благотворительных фондов, бизнеса и частных пожертвований.

Вместе с тем, именно на муниципальном уровне деятельность СО НКО приводит к непосредственным результатам и значимым эффектам для жизни горожан и жизнедеятельности города в целом. Именно на городском уровне возможна реализация предметных и целеориентированных форм и механизмов поддержки СО НКО с целью более полного и эффективного использования их потенциала в направлениях:

- развития самоуправления и самостоятельного производства общественных благ и муниципальных сервисов горожанами и их объединениями;
- развития общественного участия в принятии муниципальных решений для повышения их эффективности;
- развития некоммерческих организаций как институтов гражданского общества, а также как экономических субъектов, формирующих свой вклад в валовый муниципальный продукт;
- развития производства в виде расширения ассортимента, повышения качества и доступности социальных услуг, а также расширения деятельности объединений горожан по преобразованию городской среды и местной жизни;
- развития общественных стимулов для формирования продуктивной культуры, сфер открытости и прозрачности, доверия и поддержки городского разнообразия как условия реализации персональных стратегий и увеличения привлекательности местной жизни для горожан.

Таким образом, поддержка и развитие СО НКО не являются самоцелью, а должны рассматриваться как инструмент городского развития, использование которого позволит повысить эффективность решения социальных и общественных задач.

В рамках настоящей ситуации в сфере некоммерческих организаций и уже де-факто действующих мерах поддержки СО НКО существуют значимые барьеры для эффективного

использовании потенциала НКО. К таковым можно отнести недостаточное финансирование, неадекватную материально-техническую базу или ее отсутствие, недостаток или отсутствие квалифицированных кадров, несистемность муниципальной поддержки НКО, непрозрачность деятельности НКО, отсутствие среды информирования о деятельности НКО, и системы информационного взаимодействия органов власти и НКО, несформированность рынка социальных услуг, жесткую конкуренцию за ресурсы, в том числе конкуренцию со стороны муниципальных учреждений, пассивность населения.

Несоответствие потенциала и параметров результативности некоммерческого сектора свидетельствуют о необходимости формирования эффективной, активной и ответственной муниципальной политики в отношении поддержки СО НКО.

Концепция поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность на территории города Перми (СО НКО) определяет комплекс целей, задач и приоритетов муниципальной политики по созданию условий поддержки деятельности СО НКО, направленной на решение задач социально-экономического и общественного развития города Перми.

Концепция является основой для разработки долгосрочной целевой программы «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций города Перми на 2013-2015 годы», а также последующих на соответствующие периоды.

1. МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ СОЦИАЛЬНО-ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

1.1. Нормативно-правовое регулирование взаимодействия органов МСУ и СО НКО в системе государственной поддержки СО НКО

Основными нормативно-правовыми актами, регулирующими деятельность некоммерческих организаций, в том числе социально ориентированных (далее – НКО), на федеральном уровне, являются:

- Гражданский кодекс;
- Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;
- Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»;
- Федеральный закон от 05.04.2010 № 40-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций" (данный нормативный акт закрепляет ряд механизмов, регулирующих создание и правовые основы деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО)).

В целях реализации данных нормативных актов Правительством РФ и Министерством экономического развития РФ принят ряд документов, обеспечивающих практическую реализацию механизмов поддержки СО НКО со стороны государства. В их числе:

- Постановление Правительства РФ № 713 от 23.08.2011 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям»,
- Приказ Минэкономразвития РФ № 465 от 08.09.2011 «О реализации постановления Правительства РФ № 713 от 23 августа 2011 г. «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям»,
- Приказ Минэкономразвития России № 527 от 30.09.2011 «О проведении конкурсного отбора социально ориентированных некоммерческих организаций для предоставления субсидий из федерального бюджета», Приказ Минэкономразвития России № 528 от 30.09.2011 «О проведении конкурсного отбора субъектов РФ для предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций»
- и другие.

В вышеприведенных нормативных документах закреплены основания отнесения НКО к социально ориентированным организациям, формы оказания государственной и муниципальной поддержки НКО, механизмы предоставления государственной поддержки НКО, наиболее подробно урегулирован порядок участия СО НКО в конкурсах на предоставление субсидий.

На территории Пермского края действуют следующие нормативные документы, обеспечивающие поддержку НКО:

- Закон Пермской области от 09.07.2003 № 882-171 «О благотворительной деятельности в Пермском крае»;
- Указ Губернатора Пермского края от 24.10.2011 № 91 (ред. от 29.03.2012) «Об утверждении программы «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций Пермского края на 2011 год» и Порядка предоставления на конкурсной основе

субсидий из бюджета Пермского края социально ориентированным некоммерческим организациям в Пермском крае;

- Постановление Правительства Пермского края от 06.04.2012 № 169-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, на проведение мониторингового обследования качества образования пятнадцатилетних учащихся образовательных учреждений Пермского края в формате международного исследования PISA в 2012 году»;
- и другие.

Правительством Пермского края (постановления от 21.02.2012 № 73-п, от 23.12.2011 № 1098-п, от 24 октября 2011 года № 91, от 05.02.2009 № 56-п) был принят еще ряд документов, регулирующих порядок предоставления субсидий в разных сферах деятельности, в том числе обеспечивающих реализацию государственных услуг. Например, в области пожарной безопасности и проведения аварийно-спасательных работ, в сфере реализации основных общеобразовательных программ основного общего, среднего (полного) общего образования и программ дополнительного образования военно-патриотической и физкультурно-спортивной направленности, в сфере развития профессионального художественного искусства и киноискусства, гражданского просвещения населения и патриотического воспитания молодежи, в сфере физической культуры и спорта. В настоящее время осуществляется разработка проекта Закона Пермского края «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Пермском крае».

В вышеприведенных нормативных актах были определены механизмы оказания государственной поддержки в форме предоставления субсидий, как правило, на конкурсной основе или путем включения в качестве исполнителя в государственную программу в отдельных сферах деятельности; содержатся гарантии и условия поддержки СО НКО, осуществляющих свою деятельность в данных сферах.

На уровне муниципального образования – городской округ – город Пермь действуют следующие нормативные акты по оказанию муниципальной поддержки СО НКО:

- Постановление администрации города Перми от 27.04.2012 № 196 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий некоммерческим организациям, не являющимся муниципальными учреждениями, оказывающим услуги по проведению конкурсов, тренингов, семинаров, молодежных фестивалей, форумов, слетов-лагерей, консультаций, круглых столов, организации работы клубов по месту жительства для молодежи города Перми»;
- Постановление администрации города Перми от 03.08.2011 № 395 «Об утверждении Положения о порядке предоставления субсидий за счет средств бюджета города Перми некоммерческим организациям в целях возмещения затрат, связанных с организацией и проведением всероссийских спортивных соревнований премьер-лиги»;
- Постановление Администрации г. Перми от 15.07.2010 № 439 (ред. от 09.12.2011) «Об утверждении Порядка предоставления субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, оказывающим услуги в области организации трудовой занятости несовершеннолетних лиц»
- Постановление администрации города Перми от 25.11.2009 № 903 «Программа по развитию взаимодействия органов городского самоуправления и некоммерческих организаций в городе Перми «Общественное участие» на 2010-2012 гг.»;
- «Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Перми», утвержденное решением Пермской городской Думы от 29.01.2008 № 26;
- Постановление Администрации г. Перми от 16.12.2008 N 1214 (ред. от 19.04.2012) «Об утверждении Положения о городском конкурсе социально значимых проектов, Положения о районном конкурсе социально значимых проектов и Порядка предоставления субсидий за счет средств бюджета города Перми на реализацию социально значимых проектов»

Проект для обсуждения на круглом столе 12.10.2012. Разработан Центром ГРАНИ по заказу

- Решение Пермской городской Думы от 25.12.2007 № 315 (ред. от 28.09.2010) «Об утверждении Порядка предоставления муниципальной преференции и преференции, не являющейся муниципальной, в виде скидки по арендной плате»;
- «Положение об общественных центрах в городе Перми», утвержденное решением Пермской городской Думы от 25.11.2007 № 287;
- «Положение о публичных слушаниях», утвержденное решением Пермской городской Думы от 22.02.2005 № 32;
- и другие.

Данными нормативными актами определяются:

- механизмы муниципальной поддержки НКО, осуществляющих деятельность в сферах, отнесенных к вопросам местного значения Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления»,
- а также обеспечивается реализация мероприятий, направленных на вовлечение НКО в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Основные формы муниципальной поддержки направлены на предоставление субсидий на реализацию собственных проектов в сферах, отнесенных к вопросам местного значения, и на оказание собственно муниципальных услуг, предоставление преференций в виде скидок на арендную плату.

1.1.1. Общая характеристика нормативно-правовой базы в сфере поддержки НКО

Характеризуя в целом нормативно-правовую базу, следует отметить в отношении федеральной нормативно-правовой базы достаточно высокий уровень нормативного регулирования взаимодействия органов власти и НКО. Правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций как юридических лиц, формирования и использования имущества некоммерческих организаций, права и обязанности их учредителей (участников), основы управления некоммерческими организациями и возможные формы их поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления определены в Федеральном законе от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», а также в подзаконных нормативных актах и нормативных актах другого уровня.

В числе основных недостатков федерального регулирования взаимодействия органов власти и НКО следует отметить:

- Определение только общих подходов к формам взаимодействия и конкретным механизмам государственной поддержки, что в течение уже длительного времени является существенным препятствием к диалогу между органами власти и НКО. Порядок этого взаимодействия разрабатывается фактически стихийно, отличаясь высокой степенью субъективности при определении конкретных условий взаимодействия от региона к региону.
- Многие механизмы поддержки некоммерческих организаций со стороны государства так и остаются «благими намерениями» при отсутствии конкретных условий их реализации, органов власти, ответственных за их реализацию. Вместе с тем нельзя не отметить, что российское государство ориентирует НКО на инициативный, конкурентный характер взаимодействия с ним. Однако вместе с тем отсутствие единых правил игры создает широкие условия для злоупотреблений и коррупции при доступе к государственным и окологосударственным материальным и финансовым ресурсам.

Таковыми же недостатками страдает и региональное законодательство субъектов РФ. Фактически оно ничего не добавляет к федеральному законодательству, ограничиваясь проведением конкурсов по распределению субсидий из бюджета, и время от времени принимая нормативные акты, содержащие общие схемы (при отсутствии конкретных механизмов) взаимодействия органов власти и НКО, в том числе СО НКО.

Как правило, наиболее конкретные формы поддержки НКО действуют на уровне муниципальных образований, которыми определяются не только механизмы распределения субсидий или финансовых *ресурсов* на активизацию деятельности НКО в разных сферах общественной жизни, но и предоставление других имущественных форм поддержки: предоставление помещений, обучение, организация общественных центров, другое. Осуществляется обсуждение с общественностью наиболее сложных проблем общественной жизни через общественные советы (общественное обсуждение). В частности, нормативно-правовая база городского округа – город Пермь характеризуется несистемным, по большому счету «случайным» подходом к поддержке НКО. В связи с этим внутренняя структура субъектного состава НКО, появляющихся на уровне города Перми, характеризуется поддержкой либо традиционных, давно существующих НКО, либо определяется степенью приближенности отдельных НКО к тем или иным направлениям муниципальной политики. При этом степень приближенности носит, как правило, в основном случайный характер, поскольку широкой информационной кампании об условиях и формах муниципальной поддержки не ведется. Исключение составляет конкурс социально значимых проектов.

1.1.2. Существующие нормативные основания отдельных мер поддержки СО НКО в г. Перми

Имущественная поддержка СО НКО предоставляется муниципалитетом в форме предоставления помещений на условиях аренды, безвозмездного пользования согласно:

Решению Пермской городской Думы от 28.05.2002 № 61 «Об утверждении Положения об аренде муниципального имущества города Перми» (с изменениями на 26 января 2010 года),

Решению Пермской городской Думы от 25.12.2007 № 315 (ред. от 28.09.2010) «Об утверждении Порядка предоставления муниципальной преференции и преференции, не являющейся муниципальной, в виде скидки по арендной плате»,

Постановлением Администрации г. Перми от 14.12.2011 № 845 «Об утверждении Методики расчета нормативных затрат по содержанию имущества и обеспечению деятельности общественных центров города Перми».

В целях имущественной поддержки органов территориального общественного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций в городе Перми созданы общественные центры. В соответствии с Решением Пермской городской Думы от 26.06.2012 № 135 «Об утверждении Положения об общественных центрах города Перми» некоммерческие организации могут получить в безвозмездное пользование помещения на базе общественных центров для развития общественной активности и проведения работы с населением, в том числе помещения предоставляются НКО для реализации ведомственных и долгосрочных целевых программ города Перми. Помещения Общественных центров также используются для информирования жителей о решении вопросов местного значения, организации встреч с населением и проведения публичных слушаний.

Финансовая поддержка СО НКО осуществляется в форме предоставления субсидий. Субсидии предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе с целью возмещения затрат в связи с выполнением социально значимых работ или оказанием социально значимых услуг организациями - победителями ежегодных городского и районного конкурсов социально значимых проектов в пределах лимитов бюджетных обязательств, выделенных на эти цели в соответствии с Решением Пермской городской Думы от 28 октября 2008 г. № 327 «Об установлении расходного обязательства по проведению ежегодного городского конкурса социально значимых проектов», Постановлением Администрации г. Перми от 16.12.2008 № 1214 (ред. от 19.04.2012) «Об утверждении Положения о городском конкурсе социально значимых проектов, Положения о районном конкурсе социально значимых проектов и Порядка

предоставления субсидий за счет средств бюджета города Перми на реализацию социально значимых проектов».

Также субсидии предоставляются общественным организациям на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг на основании договоров, заключаемых с уполномоченным органом при решении вопросов, устанавливаемых решением Пермской городской Думы. Субсидии предоставляются на основании:

Постановления Администрации г. Перми от 11.06.2008 № 534 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий за счет средств бюджета города Перми общественным организациям»,

Постановления Администрации г. Перми от 24.06.2009 № 373 «Об утверждении Порядка предоставления субсидии за счет средств бюджета города Перми Пермскому городскому отделению общероссийской общественной организации «Российский союз ветеранов Афганистана»,

Постановления Администрации г. Перми от 13.04.2012 № 167 «Об установлении расходного обязательства Пермского городского округа на 2012-2014 годы и утверждении порядков предоставления субсидий за счет средств бюджета города Перми общественным объединениям инвалидов и общественным организациям»,

Постановления Администрации города Перми от 27.04.2012 N 196 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий некоммерческим организациям, не являющимся муниципальными учреждениями, оказывающим услуги по проведению конкурсов, тренингов, семинаров, молодежных фестивалей, форумов, слетов-лагерей, консультаций, круглых столов, организации работы клубов по месту жительства для молодежи города Перми»,

Постановления администрации города Перми от 03.08.2011 № 395 «Об утверждении Положения о порядке предоставления субсидий за счет средств бюджета города Перми некоммерческим организациям в целях возмещения затрат, связанных с организацией и проведением всероссийских спортивных соревнований премьер-лиги»,

Постановления Администрации г. Перми от 15.07.2010 № 439 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, оказывающим услуги в области организации трудовой занятости несовершеннолетних лиц».

Город Пермь осуществляет поддержку органов территориального общественного самоуправления, которые вправе регистрироваться в качестве юридических лиц в форме некоммерческих организаций. В соответствии с Решением Пермской городской Думы от 29.01.2008 № 26 (ред. от 23.04.2012) «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Перми» органы городского самоуправления могут передавать ТОС средства бюджета города для реализации делегированных полномочий в виде целевого финансирования программ развития территорий, финансирования отдельных мероприятий, на материально-техническое обеспечение деятельности территориального общественного самоуправления, для выполнения работ по муниципальному заказу, компенсации части расходов на содержание помещения, оплаты коммунальных услуг, на использование личного автотранспорта.

Информационная, организационная и методическая поддержка СО НКО осуществляется в рамках реализации долгосрочной целевой программы по развитию взаимодействия органов городского самоуправления и некоммерческих организаций в городе Перми «Общественное участие» на 2010-2012, утвержденной Постановлением Администрации города Перми от 25.11.2009 № 903. В рамках программы реализуется комплекс мероприятий, направленных на развитие механизмов участия НКО в решении социальных проблем (аналитические исследования, социологический опрос, круглые столы, семинары, размещение муниципального заказа), организационную, методическую, информационную поддержку некоммерческого сектора (семинары, консультации, конкурсы, ярмарки, фестивали), проведение городского конкурса социально значимых проектов, обучение координаторов, проведение мероприятий на базе общественных центров, реализация районных программ, создание информационного пространства для формирования гражданского общества, формирование гражданского самосознания молодежи (проведение конкурсов, соревнований, фестивалей, издание брошюр), повышение активности населения в сохранении и развитии традиций городского сообщества (поддержка и

информационное обеспечение деятельности ТОС, проведение мероприятий с ветеранскими, военно-патриотическими, религиозными организациями, мероприятий, направленных на развитие международных отношений, политической культуры, гармонизацию межнациональных отношений).

Участие представителей общественности в работе совещательных органов регламентируется решением Пермской городской Думы от 30.08.2011 № 184 «Об Общественном совете при Пермской городской Думе», решением Пермской городской Думы от 29.01.2008 № 19 «Об утверждении Порядка наименования и переименования внутригородских объектов города Перми и установки объектов монументального искусства на территории города Перми», решением Пермской городской Думы от 26.06.2007 № 143 «Об утверждении Правил землепользования и застройки города Перми», решением Пермской городской Думы от 28.11.2006 № 321 (ред. от 21.06.2011) «Об утверждении Положения о Пермской городской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений в городе Перми», постановлением Главы г. Перми от 28.02.2011 № 14 «О проведении фестиваля «Женщины Перми», решением Пермской городской Думы от 22.02.2005 № 32 «Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городе Перми», решением Пермской городской Думы от 27.11.2007 № 282 «О премиях города Перми в сфере культуры и искусства», постановлением Главы г. Перми от 14.12.2007 № 186 «О стипендии Главы города Перми «Спортивные надежды».

В нормативных актах регулируется, что администрацией города Перми:

- проводятся регулярные слушания для представителей некоммерческих организаций по основным направлениям и перспективам своей деятельности и развития города;
- обеспечивается возможность свободного ознакомления с проектами значимых документов, подлежащих утверждению органами местного самоуправления;
- реализуется привлечение некоммерческих организаций к участию в совещаниях, встречах, «круглых столах», публичных слушаниях по решению вопросов местного значения.

1.1.3. Соотнесение концепции муниципальной политики поддержки СО НКО с государственной и муниципальной политикой в других сферах.

Единая политика отношения к СО НКО исходит из места некоммерческих организаций в системе экономических, социальных и иных процессов, характеризующих развитие г. Перми.

Помимо специализированных мер поддержки СО НКО необходимо органичное влечение мер в отношении данных юридических лиц и субъектов хозяйствования во все специализированные политики, находящиеся в компетенции г. Перми.

Сильнейшее воздействие на практику деятельности СО НКО (в силу их специфики, неустойчивости материальной базы и кадрового и членского состава) оказывают процессы, которые вообще напрямую не связаны с социальной сферой и развитием гражданских институтов. Их влияние может стать критичным для результативности мер поддержки СО НКО в г. Перми.

Чувствительными для организованной некоммерческой деятельности являются специализированные государственные/муниципальные политики (они, создавая условия для деятельности СО НКО, тем самым влияют на структуру и потенциал сектора):

- **бюджетно-налоговая** (таможенная, тарифная) политика, которая, к примеру, может обеспечивать (или ограничивать) равноправность условий для производителей социальных услуг различных организационно-правовых форм, может учитывать специфику некоммерческой деятельности при вменении организациям форм отчетности и т.д.;
- **институционально-инвестиционная** государственная политика, обеспечивающая а) неразорительные для НКО условия осуществления деятельности, б) доступ к источникам разнообразных средств для развития организаций и реализации проектов, включая проекты, инвестируемые с участием банковского капитала, в) возможность получения в управление, пользование, распоряжение государственное (муниципальное) имущество, г)

Проект для обсуждения на круглом столе 12.10.2012. Разработан Центром ГРАНИ по заказу Пермской городской Думы

предоставление условий для участия в реализации государственных и муниципальных контрактов на поставку продукции, производство работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и т.д.;

- **государственная и муниципальная административная политика**, которая с одной стороны должна вводить в регулирование отношений некоммерческих организаций с представителями контролирующими административных структур элементы рациональности, упорядочения и партнерства; с другой стороны может создавать реальные механизмы прозрачности, открытости, общественной подконтрольности деятельности органов исполнительной власти;
- **государственная политика в сфере трудовых отношений и социального обеспечения**, которая может учитывать особенности трудовых отношений и содействовать занятости и в самом секторе СО НКО, не дискриминирует работников сектора в доступе к социальному обеспечению и предоставлении социальных гарантий, а также создает условия для развития ответственного социального партнерства в сфере трудовых отношений;
- **региональная и муниципальная государственная политика**, которая может использовать и развивать фактор СО НКО (и структурируемых с помощью СО НКО местных сообществ) для выравнивания диспропорций между уровнями развития территорий, снижения структурных дисбалансов между сельскими районами и региональным центром и т.д.

Однако эти же политики могут создавать и агрессивную (недоброжелательную) среду для некоммерческих организаций, что может приводить к неразвитию и даже сворачиванию их деятельности, в том числе в социальной сфере.

Основная трудность в оценке влияния «внешних» условий на будущие позиции СО НКО состоит в том, что предпринимаемые различными государственными и муниципальными органами меры, как связанные, так и не связанные напрямую с развитием социальной сферы и объединений граждан, оказывают разнонаправленное влияние на НКО и плохо скоординированы по «властным вертикалям» и «отраслевым горизонталям». Поэтому муниципальная политика г. Перми в отношении СО НКО будет стремиться в рамках своей компетенции сбалансировать риски неблагоприятных обстоятельств для СО НКО в приоритетных для города сферах деятельности.

Реформа местного самоуправления, включая передачу полномочий, политическую реформу на местном уровне, бюджетный федерализм и т.п., также окажет влияние на поддержку СО НКО. Непосредственное соприкосновение большинства НКО с общественным управлением происходит на уровне МСУ, и там же достигается наибольший эффект от участия общественности в социальной политике не только на стадии ее обсуждения и оценки, но и в процессе реализации, потому СО НКО чувствительны к изменению объема реальных компетенций местного самоуправления.

Наконец, естественно, что возможность СО НКО реализуется в зависимости от содержания и направления государственной политики в социальной сфере, а также политики по содействию развитию институтов гражданского общества.

Ряд реализующихся федеральных и региональных долгосрочных стратегий и инициатив содержит требования к участию институтов гражданского общества или некоммерческих организаций, которые необходимо учитывать в единой политике г. Перми по отношению к СО НКО.

К ним относятся:

- новый этап административного реформирования, в том числе:
 - ✓ внедрение управления по результатам и проектного управления;
 - ✓ регламентация и стандартизация государственных и муниципальных услуг (функций);
 - ✓ повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества;
 - ✓ организация предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;

- ✓ оптимизация функций органов исполнительной власти;
- ✓ противодействие коррупции;
- ✓ реализация общесистемных мер снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг;
- ✓ совершенствование разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в различных сферах общественных отношений;
- ✓ предоставление услуг в электронной форме, в том числе на единых порталах государственных и муниципальных услуг;
- ✓ запрет требовать у заявителя предоставления документов, имеющих в государственных и муниципальных органах;
- новый этап бюджетного реформирования, в том числе:
 - ✓ внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов государственной власти;
 - ✓ развитие новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг (реструктуризация бюджетного сектора);
 - ✓ повышение эффективности распределения бюджетных средств;
 - ✓ развитие системы государственного финансового контроля;
 - ✓ развитие информационной системы управления государственными финансами;
 - ✓ совершенствование системы государственных закупок;
 - ✓ бюджетирование, ориентированное на результат;
 - ✓ реорганизация бюджетных учреждений (формирование новых типов учреждений: автономных, бюджетных и казенных учреждений);
 - ✓ аутсорсинг, бюджетные задания, работы услуги по заказу;
 - ✓ программно-целевой бюджет на 3 года;
 - ✓ открытый бюджет, информационная среда госзаказа и т.п.;
 - ✓ формирование федеральной контрактной системы;
- формирование системы мониторингов, в том числе:
 - ✓ мониторинг исполнения бюджетного задания, мониторинг качества бюджетных услуг;
 - ✓ тематические программные мониторинги, в том числе безбарьерной среды;
 - ✓ повышение ответственности подведомственных учреждений за качество и объем оказываемых услуг;
- появление новых поставщиков бюджетных услуг, в том числе:
 - ✓ участие негосударственных организаций в предоставлении публичных услуг;
 - ✓ развитие практики аутсорсинга функций и услуг;
 - ✓ развитие конкурсных процедур в размещении заказа на работы и услуги;
 - ✓ субсидирование потребителей бюджетных услуг;
- обязательная антикоррупционная экспертиза законодательных и иных нормативных правовых актов;
- внедрение оценки регулирующего воздействия;
- представление публичных отчетов органов управления в сфере образования и образовательных учреждений;
- формирование системы «Открытое правительство» и «Открытый регион»;
- требования к раскрытию информации о деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, в том числе:
 - ✓ формирование электронного правительства;
 - ✓ создание системы «электронный бюджет»;
 - ✓ формирование стандарта информационной открытости (открытые данные, открытое государство);
 - ✓ внедрение элементов краудсорсинга в деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления.

1.2. Компетенция органов местного самоуправления в части поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций

К полномочиям Пермской городской думы относится:

- принятие правовых актов по оказанию поддержки СО НКО в соответствии с компетенцией, определенной Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Уставом г. Перми;
- утверждение муниципальных целевых программ поддержки СО НКО;
- утверждение объема средств бюджета города Перми на оказание поддержки СО НКО;
- установление льгот по уплате местных налогов и сборов для СО НКО;
- осуществление иных полномочий в пределах своей компетенции.

К полномочиям Администрации города Перми относится:

- принятие правовых актов по оказанию поддержки СО НКО в соответствии с компетенцией, определенной Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Уставом г. Перми;
- разработка и реализация муниципальных целевых программ поддержки СО НКО организаций с учетом местных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей;
- осуществление передачи СО НКО муниципального имущества в аренду;
- установление СО НКО отсрочки (рассрочки) по арендной плате за пользование муниципальным имуществом, включая земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности;
- размещение у СО НКО заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;
- обеспечение формирования, ведения муниципального реестра СО НКО – получателей муниципальной поддержки;
- осуществление анализа финансовых, экономических, социальных и иных показателей деятельности СО НКО, оценки эффективности мер, направленных на развитие СО НКО в городе Перми;
- осуществление контроля в рамках оказания поддержки СО НКО в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации и муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления;
- осуществление иных полномочий в пределах своей компетенции.

К полномочиям Контрольно-счетной палаты города Перми относится:

- осуществление контроля целевого и эффективного расходования средств бюджета города Перми, предоставленных в рамках оказания поддержки СО НКО, в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации и муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления.

Законодательством предусмотрено оказание следующих форм поддержки:

- финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев СО НКО;
- предоставление СО НКО льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах;

- размещение у СО НКО заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в порядке, предусмотренном федеральным законодательством;
- предоставление юридическим лицам, оказывающим СО НКО материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

Органы местного самоуправления вправе установить наряду с предусмотренными Федеральным законом «О некоммерческих организациях»:

- иные формы поддержки за счет бюджетных ассигнований местных бюджетов;
- другие виды деятельности, направленные на решение социальных проблем, развитие институтов гражданского общества, развитие добровольчества и благотворительности для признания некоммерческих организаций социально ориентированными.

В соответствии с Методическими рекомендациями органам государственной власти и органам местного самоуправления по вопросам разработки способов реализации механизмов поддержки СО НКО¹ муниципалитет вправе оказывать непосредственную поддержку отдельным видам некоммерческих организаций:

- общественным объединениям инвалидов, а также созданным общероссийскими общественными объединениями;
- местным национально-культурным автономиям.

Налоговый кодекс предусматривает возможности для установления налоговых льгот на местном уровне:

- по земельному налогу (для СО НКО, в собственности которых находятся земельные участки);
- по налогу на имущество физических лиц (например, налога на имущество физических лиц, переданных в использование как целевой капитал (эндаумент)).

Администрация города Перми может применять следующие формы имущественной поддержки:

- передача во владение и пользование СО НКО на безвозмездной основе либо по льготным расценкам имущества (движимого и недвижимого), находящегося в муниципальной собственности;
- установление для СО НКО льгот по арендной плате за землю;
- предоставление СО НКО права на оплату коммунальных услуг по тарифам, предусмотренным для муниципальных учреждений;
- введение квоты площадей нежилого фонда в строящихся зданиях (инвесторами или заказчиками по которым являются органы местного самоуправления) для передачи их в пользование СО НКО.

Для целей имущественной поддержки Администрация г. Перми вправе утверждать перечни муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав некоммерческих организаций). Муниципальное имущество, включенное в указанные перечни, может быть использовано только в целях предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) СО НКО. Эти перечни подлежат обязательному опубликованию в средствах массовой информации, а также размещению в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальных сайтах утвердивших их местных администраций. Порядок формирования, ведения, обязательного опубликования перечней, а также порядок и условия предоставления во владение и (или) в

¹ http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/SocOrientNoncomOrg/doc20120823_012

пользование включенного в них имущества устанавливаются муниципальными нормативными правовыми актами.

Выделение бюджетных ассигнований СО НКО может практиковаться в следующих формах:

- размещение муниципального заказа, в том числе в форме аутсорсинга и заказов на выполнение НИР;
- предоставление субсидий на возмещение затрат (социально-значимые мероприятия/социально-значимые заказы/ общественно-полезные программы);
- разработка и реализация программ потребительских субсидий;
- предоставление грантов (целевые пожертвования);
- предоставление целевого капитала (эндаументов).
- формирование фондов местных сообществ.

Информационной поддержка на местном уровне может быть сформирована следующими видами:

- создание информационной системы (портала), объединяющей и представляющей в сети Интернет информацию о реализации муниципальной политики в сфере поддержки СО НКО;
- представление на конкурсной основе информационного сопровождения проектам и мероприятиям СО НКО в приоритетных направлениях;
- распространение социальной рекламы.

При определении дополнительных видов деятельности, направленных на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, для признания некоммерческих организаций социально ориентированными, администрация города Перми может учитывать те вопросы местного значения городского округа, в решении которых может быть использован потенциал СО НКО, например:

- участие в профилактике конфликтов в местном сообществе;
- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- организация мероприятий по охране окружающей среды;
- организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры;
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры);
- обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры и массового спорта;
- создание условий для массового отдыха жителей;
- создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка.

2. СТРАТЕГИЯ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОДДЕРЖКИ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НКО В Г.ПЕРМИ

2.1. Общая характеристика, анализ деятельности НКО Перми и содержание проблем, на решение которых направлена Концепция

По данным реестра зарегистрированных некоммерческих организаций Министерства юстиции РФ на территории города Перми зарегистрировано более 2160 организаций из них:

650 общественных организаций, в том числе 257 спортивных, 53 профессиональных ассоциации, 17 профсоюзов,

345 автономных некоммерческих организаций, в том числе 38 спортивных, 3 профессиональных ассоциаций,

282 общественных и некоммерческих фондов, в том числе 101 благотворительный фонд,

197 профессиональных союзов,

около 450 некоммерческих партнерств, в том числе 25 попечительских советов, 15 образовательных, 7 по поддержке социальных инициатив,

97 органов территориального общественного самоуправления,

91 религиозная организация,

23 политических партии,

12 казачьих обществ,

12 общественных движений,

5 национально-культурных автономий.

В том числе 70 направленных на работу с инвалидами, 44 ветеранских организации, 30 молодежных, 18 предпринимательских, 13 женских, 13 по защите животных, 15 по защите прав потребителей, 11 детских общественных организаций. Самыми многочисленными НКО являются организации, направленные на поддержку ветеранов и инвалидов.

По данным российских исследований и оценкам экспертов доля реально действующих НКО от общего числа зарегистрированных составляет не более 40%.

Третий сектор Перми хорошо развит, в том числе существуют сферы, в которых НКО Перми достигли значительных успехов, заметных на фоне других российских городов и регионов: существует развитая сеть правозащитных организаций, многолетний опыт развития гражданского образования, большое число организаций развивают массовый спорт, благотворительность стала за последние годы массовым и модным движением.

По оценкам экспертов, большое число НКО давно и успешно сотрудничает с городской и районными администрациями по различным направлениям в рамках договорных отношений, фактически оказывая социальные услуги. В городе достаточно развито добровольчество и благотворительность. НКО имеют возможность влиять на решение актуальных задач в сфере реализации социальной политики через общественный совет при Пермской городской Думе, органы власти демонстрируют готовность к диалогу с инициативными группами и коалициями.

В городе Перми широко развита сеть органов территориального общественного самоуправления – как инструмента поддержки самоорганизации граждан на местном уровне. Развивается система и имущественной, и инфраструктурной поддержки НКО на базе общественных центров.

Сокращение числа пермских НКО, недостаточная степень участия НКО в решении социальных проблем и задач, стоящих перед городом, свидетельствуют о наличии комплекса проблем, требующих разрешения.

Недостаток и нестабильность источников финансирования

К числу наиболее актуальных проблем, относится проблема недостатка и нестабильности источников финансирования НКО. Для большинства пермских НКО единственным постоянным источником существования являются членские взносы. Примерно половина общественных организаций существуют только на частные пожертвования, спонсорские средства.

Проект для обсуждения на круглом столе 12.10.2012. Разработан Центром ГРАНИ по заказу

Государственная и, в большей степени, муниципальная поддержка является одним из немногих основных источников финансирования НКО. Слабо участвует в финансовой поддержке социально значимых инициатив некоммерческого сектора бизнес. Ограничение числа источников финансирования создает ситуацию жесткой конкуренции за ресурсы.

Недостаток финансирования и зависимость от источников финансирования становится причиной ситуативного сиюминутного характера деятельности НКО.

Несистемность и непрозрачность муниципальной поддержки НКО

Нормативно-правовая база городского округа город Пермь характеризуется несистемным, по большому счету «случайным» подходом к поддержке НКО. В связи с чем внутренняя структура субъектного состава НКО, появляющихся на уровне города Перми, характеризуется поддержкой либо традиционных, давно существующих НКО, либо определяется степенью приближенности отдельных НКО к тем или иным направлениям муниципальной политики. При этом степень приближенности носит, как правило, в основном случайный характер, поскольку широкой информационной кампании об условиях и формах муниципальной поддержки не ведется. Исключение составляет конкурс социально значимых проектов.

Значительная доля муниципальной поддержки распределяется в рамках осуществления ведомственных целевых программ, вне реализации конкурсных процедур. Информирование о возможностях участия остается на низком уровне. Поэтому необходимо особое внимание уделять повышению открытости и публичности муниципальной поддержки СО НКО.

Механизм муниципальной поддержки должен быть простым, доступным и большей частью основан на конкурентной системе. Основная роль по решению задачи информационного освещения поддержки СО НКО ложится на СМИ и специализированный информационный ресурс, поддерживаемый силами администрации города.

Неоднородность опыта, отсутствие навыков и опыта, низкий уровень квалификации сотрудников НКО

Согласно данным реестра НКО Минюста РФ 31% общественных организаций Перми, 27% общественных и некоммерческих фондов и 14% автономных некоммерческих организаций существуют более 10 лет. Происходит довольно активное обновление количественного и качественного состава общественных организаций. Доля новых организаций (зарегистрированных в 2011 и 2012 гг.) – 14% общественных организаций, 21% автономных некоммерческих организаций и 12% общественных и некоммерческих фондов.

Отсутствует система подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев общественных организаций. Значительная часть НКО не обладает навыками привлечения средств, осуществления хозяйственной деятельности. Основная масса сотрудников и руководителей НКО осуществляет свою деятельность на низком профессиональном уровне. Особенно среди новых НКО высока потребность в обучении.

В Перми большое число опытных НКО, которые выполняют функции ресурсных центров по отдельным направлениям деятельности и осуществляют обучение сотрудников НКО по всей России. Однако в масштабах города потенциал НКО используется слабо. Передача знаний, технологий, практик и опыта происходит стихийно, как правило, по инициативе самих НКО, которые хотят и могут передать свой опыт. В рамках программы «Общественное участие» происходит семинары и тренинги, нацеленные на передачу НКО опыта и знаний по отдельным направлениям деятельности (например, в сфере добровольчества), однако обучение не является системным, полным и регулярным.

Недостатки инфраструктуры для осуществления деятельности НКО

В городе Перми существует развитая сеть общественных центров, созданных для оказания имущественной поддержки НКО. Общественные центры являются перспективным инструментом поддержки СО НКО, однако на текущий момент ресурсы и потенциал общественных центров используется не в полной мере. НКО, жители районов и целевые группы слабо информированы о существовании и задачах общественных центров. Решение о предоставлении имущественной поддержки НКО принимаются в районных администрациях, излишняя зарегулированность и отсутствие сведений о характере поддержки и критериях ее предоставления становится

препятствием для обращения за помощью. Для повышения значимости общественных центров в качестве важного элемента инфраструктуры поддержки необходимо расширение спектра услуг для НКО на базе общественных центров, осуществление консультационной и методической помощи.

Разобщенность НКО

Велика внутренняя дифференциация и неоднородность общественных институтов, они имеют серьезные различия по географическому признаку, тематической ориентации, экономической активности, уровню отстаивания интересов и взаимодействия с заинтересованными сторонами и т.п., что затрудняет его консолидацию и выработку общей социально-политической позиции. Существует разрыв между неформализованными инициативами и институционализированными НКО. Неоднородность некоммерческого сектора, разобщенность, отсутствие общей идеологии развития межсекторного развития.

Сотрудничество между НКО на уровне города ведется довольно слабо. Формирование коалиций происходит в основном в общественно-политической сфере. Как такового саморегулирования НКО не происходит.

Культура создания горизонтальных сетей, неформальных союзов и коалиций, практика взаимодействия и сотрудничества на высоком уровне сложились и закрепились среди отдельных НКО. Опыт, знания, в том числе навыки формирования коалиций, остаются достоянием числа вовлеченных и слабо транслируются среди прочих пермских НКО. В целом некоммерческий сектор остается достаточно неоднородным и разрозненным.

Затруднение выхода СО НКО на рынок социальных услуг

Органы местного самоуправления не создают дополнительных стимулов для участия НКО в социальной сфере (нормативно-правовая среда, налоговые барьеры, процесс распределения госзаказа и др.). Темы конкурсов социальных проектов повторяются из года в год и существуют зачастую в отрыве от реальных актуальных проблем. Деятельность, поддерживаемая в рамках конкурсов социальных проектов, в большинстве случаев прекращается после завершения финансирования. Происходит смещение в сторону разовых, демонстрационных проектов, в ущерб долгосрочным позитивным изменениям.

Нормативно-правовое регулирование выхода НКО на рынок социальных услуг не обеспечивает реальной конкуренции. Система социальной помощи монополизирована бюджетными учреждениями. НКО не располагают достаточным финансированием и инфраструктурой. Как следствие большинство НКО вынуждены ограничивать свою деятельность простыми социальными услугами.

Непрозрачность деятельности НКО, отсутствие системы мониторинга и муниципальной статистики СО НКО на уровне города.

Не развита система информирования о деятельности НКО. Низкая информированность граждан, в том числе представителей целевых групп, а также органов местного самоуправления о деятельности НКО порождает недоверие к ним. Отсутствие единой информационной среды, и недостаток информации о деятельности НКО препятствует как восприятию органами местного самоуправления НКО в качестве партнера, так и вовлечению населения в деятельность НКО и привлечения дополнительных финансовых и человеческих ресурсов.

Фактически существующие инструменты вовлечения экспертного сообщества - такие как публичные слушания, не работают. Недостаточно используется интеллектуальный потенциал гражданского сектора. НКО принимают слабое участие в выработке конкретных программ и управленческих решений, в реализации программ. В результате стратегически важные решения принимаются без участия НКО либо с участием неизменного состава представителей известных НКО.

Отсутствует достоверная информация о численности действующих НКО и информация об их деятельности. Большинство НКО не соблюдают требований к предоставлению ежегодной отчетности, на сайте Министерства юстиции доступны отчеты за 2011, 2012 год только 3% общественных организаций от общего числа зарегистрированных. Небольшое число пермских НКО размещают на Интернет-ресурсах публичные отчеты о своей деятельности.

Органы местного самоуправления также не осуществляют сбора статистических сведений об организациях – получателях муниципальной поддержки, не ведется статистический учет и анализ объемов и направлений муниципальной помощи, предоставляемой НКО, не проводится комплексная оценка эффективности использования муниципальных средств. Данные об НКО, полученные органами местного самоуправления в ходе взаимодействия и предоставления поддержки, не аккумулируются в одном месте и не анализируются. Данные по многим параметрам деятельности НКО отсутствуют или не поддаются сопоставлению.

Не предпринимается специальных усилий для аккумуляции и обеспечения доступности на информационных ресурсах материалов исследований некоммерческого сектора, которые проводятся по заказу муниципалитета или на средства муниципального бюджета, а также многочисленные методические материалы и издания, подготовленные в рамках реализации социальных проектов или муниципальных целевых программ. Материалы исследований НКО не используются практиками и не учитываются в их деятельности, так как не известны им.

2.1. Роль НКО в жизни города и реализации городской Стратегии развития

Настоящая Концепция исходит из того, что поддержка СО НКО, осуществляющих деятельность на территории города Перми, является одним из инструментов реализации Стратегии развития города Перми.

Поддержка СО НКО, осуществляющих деятельность на территории города Перми, выступает инструментом развития города Перми в силу особой актуальной и потенциальной роли СО НКО в жизнедеятельности города:

- в контексте развития гражданского общества и реализации местного самоуправления в Перми как конституционной формы реализации жителями своей власти;
- как важного структурного элемента гражданского общества – уровень и качество их развития взаимообусловлены;
- как носителей особенного и местами уникального потенциала городского разнообразия и разнообразия практик городской жизнедеятельности, что является неотъемлемым свойством действительно современного города и создает необходимое пространство жизненного выбора для горожан;
- как важного ресурса производства общественных благ – как универсальных, которые могут производить иные субъекты, так и уникальных, производство которых иными субъектами, в иных секторах или невозможно, или слишком затратно и малорезультативно;
- как важного ресурса повышения качества публичной среды и общественных коммуникаций в силу увеличения плотности и разнообразия, спонтанности публичных действий и информационных сигналов;
- как питательной среды разнообразных инноваций, как социальных, так и технологических.

Кроме того, некоммерческие организации и их деятельность необходимо рассматривать как необходимое условие повышения социального доверия в пространстве города.

Исходя из роли СО НКО в жизнедеятельности города, их поддержка является как вкладом в достижение стратегической цели Стратегии - достижение конкурентоспособности в развитии, привлечении и удержании человеческого потенциала, так и в обеспечении реализации задач по приоритетным направлениям развития города, установленных стратегией:

- в сфере развития личности, человеческого потенциала;
- в сфере развития экономики, бизнеса, занятости;
- в создании городской среды;
- в укреплении социального капитала.

При этом в соответствии с принципом системности поддержка развития СО НКО будет фактически производиться в рамках реализации программ, проектов и иной деятельности по

решению обозначенных в Стратегии целей и задач. Соответственно, потребуется обеспечить взаимосвязанность и взаимообусловленность программы поддержки СО НКО (разработанной на основе данной концепции) с иными программами и проектами, реализуемыми в Перми.

При разработке и принятии программы поддержки СО НКО необходимо будет определиться, решение каких задач Стратегии требует целенаправленной поддержки СО НКО для достижения большего кумулятивного эффекта, и это, соответственно, должно найти отражение в программе поддержки СО НКО.

По всем приоритетным направлениям, определенным в Стратегии, возможно и необходимо развитие накопленного потенциала городского сообщества в сфере гражданских инициатив.

Поддержка СО НКО, с точки зрения реализации городской Стратегии развития, включает следующие компоненты:

- Развитие самоуправления, самостоятельного решения, самостоятельного производства общественных благ и муниципальных сервисов горожанами и их объединениями.
- Развитие общественного участия в принятии решений для повышения их эффективности на всех этапах: от консультаций до внедрения и оценки результатов.
- Развитие НКО, как институтов гражданского общества, а также как сегмента городских юридических лиц, реализующих свою деятельность на территории г. Перми и формирующих свой вклад в ВРП.
- Развитие производства социальных услуг через поддержку новых поставщиков и развитие ассортимента, качества и доступности, в том числе включением в их производство получателей услуг. Расширение деятельности объединений горожан по преобразованию городской среды и местной жизни.
- Развитие общественных стимулов для формирования продуктивной культуры, сфер открытости и прозрачности, доверия и поддержки городского разнообразия для реализации персональных стратегий и увеличения привлекательности местной жизни для горожан.

2.2. Цели муниципальной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций

Общей целью поддержки СО НКО является развитие социально ориентированной деятельности некоммерческих организаций г. Перми и их участия в социально-экономическом развитии г. Перми, повышение эффективности социальной политики и качества предоставляемых населению социальных услуг и обеспечения общественного согласия на основе сбалансированности интересов муниципальных и общественных институтов.

К целям муниципальной поддержки также относятся:

- Достижение целей городского развития за счет использования потенциала некоммерческих организаций, расширения благотворительной деятельности, добровольчества и самоорганизации горожан.
- Формирование системы сотрудничества между МСУ и СО НКО по важнейшим общественно значимым, социально-экономическим и культурным направлениям реализации прав и законных интересов жителей города
- Развитие местного самоуправления и освоение горожанами и органами МСУ форм и методов практического общественного участия в принятии городских решений.
- Создание стимулирующей, прозрачной и конкурентной системы муниципальной поддержки негосударственным некоммерческим организациям, оказывающим социальные услуги населению.
- Формирование устойчивой, комплексной и сбалансированной системы поддержки СО НКО в г. Перми как путем участия в реализации федеральных и региональных инициатив и программ в этой сфере, так и путем реализации собственных мероприятий, в том числе

оказания имущественной, экономической, информационной, организационно-методической, образовательной поддержки, создания специализированной инфраструктуры и др.

2.3. Задачи муниципальной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций

Цели поддержки СО НКО предполагается достичь через решение следующих задач:

- Формирование, нормативно-правовое и организационно-финансовое обеспечение устойчивой, открытой и конкурентной системы поддержки СО НКО, деятельность которых направлена на решение актуальных, социально значимых проблем города.
- Развитие инфраструктуры, расширение масштабов и повышение эффективности предоставления имущественной, экономической, информационной, образовательной и консультационной поддержки СО НКО, благотворительной деятельности и добровольчеству.
- Формирование эффективных механизмов стимулирования производства услуг, предоставляемых СО НКО, включая расширение масштабов инновационных проектов в социальной сфере.
- Повышение уровня квалификации сотрудников СО НКО, содействие в повышении эффективности и профессионализма деятельности СО НКО.
- Создание стимулов развития и достижение результативности в расширении добровольческого участия граждан в деятельности СО НКО и увеличении благотворительных пожертвований частных лиц и организаций.
- Повышение информационной открытости и прозрачности органов местного самоуправления, развитие консультационных механизмов, для привлечения СО НКО к решению задач социально-экономического, культурного развития города.
- Создание системы исследований и мониторинга состояния среды СО НКО в г. Перми, их потенциала и результативности для формирования проблемно-ориентированных и результативных программ поддержки СО НКО в г. Перми.
- Создание системы информационного сопровождения и популяризации социально ориентированной деятельности. Расширение и обеспечение информированности населения о деятельности СО НКО.
- Обеспечение прозрачности, информационной открытости и общественной оценки приоритетов, конкурентных механизмов и результатов муниципальной системы поддержки СО НКО.

2.4. Принципы муниципальной поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций

Спецификой подхода Концепции муниципальной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в г.Перми станет позиционирование СО НКО не как объекта внешней поддержки, пассивного получателя помощи, оказываемой внешним «благотетелем», а как активного субъекта изменений, ответственного инициатора и проводника перемен в городском сообществе и городской среде, создателя и поставщика основных механизмов и методов общественного участия горожан и их объединений в решении задач развития города и благополучия его жителей.

Взаимоотношения между органами местного самоуправления и некоммерческими организациями строятся на следующих принципах:

- открытости,

- подотчетности,
- сотрудничества,
- конкуренции идей и результатов,
- самоуправления,
- приоритета интересов города и городского сообщества, как целостного субъекта, над интересами сектора СО НКО, как части этого субъекта

К принципам поддержки СО НКО могут быть отнесены:

- Предоставление муниципальной поддержки СО НКО на условиях конкурсного отбора, учета значимости и необходимости их проектов, мероприятий или услуг. Равная доступность муниципальной поддержки для каждой СО НКО.
- Поддержка муниципальными ресурсами проектов и деятельности СО НКО на льготных условиях при обеспечении частичного самофинансирования и общественной эффективности деятельности.
- Целевое и эффективное использование муниципального имущества и иных ресурсов, предоставляемых в рамках оказания поддержки.
- Прозрачность и общественная подотчетность использования муниципальных ресурсов в работе СО НКО.
- Поддержка СО НКО, способных самостоятельно вести общественно значимую деятельность
- Гарантии участия СО НКО в процессе разработки, обсуждения, принятия и реализации муниципальных решений, в том числе по вопросам поддержки СО НКО.
- Преемственность, комплексность, нормативная регламентация и информационная открытость системы поддержки СО НКО.
- Стимулирование общественных инициатив.
- Направление усилий на развитие способностей граждан к самообеспечению, самоорганизации и самореализации.
- Выстраивание межгруппового сотрудничества, формирование культуры ненасильственного решения проблем.
- Повышение эффективности, развитие качества и доступности социальных услуг и местной жизни в целом.

2.5. Объекты поддержки

Объектом муниципальной поддержки являются негосударственные, немунципальные некоммерческие организации, созданные в предусмотренных Федеральным законом «О некоммерческих организациях» формах (за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями), и осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества, а также виды деятельности, а) предусмотренные статьей 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях», б) законодательством Пермского края и в) определенные муниципальным правовым актом и/или программой поддержки СО НКО на территории муниципального образования – городской округ город Пермь.

Таким образом, к объектам поддержки могут быть отнесены СО НКО, ведущие деятельность в следующих сферах:

- 1) социальная поддержка и защита граждан;
- 2) подготовка 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) охрана окружающей среды и защита животных;

5) охрана 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) профилактика социально опасных форм поведения граждан;

8) благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества;

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;

Дополнительно к вышеперечисленным в качестве поддерживаемых приоритетных направлений могут быть указаны иные или детализированы вышепоименованные виды деятельности СО НКО. На период реализации Стратегии развития города Перми к видам деятельности, осуществление которых является основанием для отнесения СО НКО к СО НКО, может быть причислена активность: а) напрямую вытекающая из приоритетов и задач Стратегии городского развития; и / или б) снижающая серьезные дефициты в потенциале и результативности сектора существующих СО НКО в городе по результатам мониторинга их состояния.

Так, например, в качестве приоритетных видов деятельности могут быть выделены:

1. Профилактика социального сиротства, поддержка материнства и детства (проекты в области профилактики отказов матерей от детей при их рождении, содействия устройству детей в семьи, поддержки семей в трудной жизненной ситуации, содействия социальной адаптации воспитанников детских домов и учреждений интернатного типа, содействия профилактике правонарушений несовершеннолетних, поддержки многодетных семей, неполных семей с двумя и более детьми, семей, потерявших кормильца, содействия занятости членов таких семей, предоставления бесплатной информации молодым семьям о методах семейного воспитания и обучения).

2. Повышение качества жизни людей пожилого возраста (проекты в области оказания услуг социального обслуживания одиноких граждан пожилого возраста, социальной поддержки граждан пожилого возраста, помещенных в стационарные учреждения социального обслуживания, содействия дополнительному образованию, социализации и занятости граждан пожилого возраста).

3. Социальная адаптация инвалидов и их семей (проекты в области оказания услуг социального обслуживания инвалидов, содействия занятости инвалидов, поддержки семей, воспитывающих детей-инвалидов, содействие развитию инклюзивного образования и дополнительного образования инвалидов).

4. Развитие дополнительного образования, научно-технического и художественного творчества, массового спорта, краеведческой и экологической деятельности детей и молодежи (проекты в области создания и развития организаций дошкольного образования, детских и молодежных кружков, секций, проведения молодежных научных экспедиций, лагерей отдыха, разработки, апробации и распространения методик гражданского образования, связывающих учебный процесс и участие обучающихся в общественно полезной деятельности, реализации программ повышения квалификации специалистов, работающих в данных направлениях).

5. Развитие межнационального сотрудничества (проекты в области развития практики межнационального сотрудничества, обеспечивающей предупреждение возникновения и обострения межнациональной напряженности в городском сообществе).

6. Создание благоприятной среды для творческой самореализации жителей в городе, возможностей для культурного развития; привлечение творческих людей к разработке и реализации проектов по развитию городской среды, созданию привлекательного визуального образа города, городских улиц, дворов, общественных зданий и т.п.

7. Существенное повышение роли и статуса пермских университетов и иных ВУЗов в жизни городского сообщества и решении городских проблем. Для горожан ВУЗ должен предлагать стартовые площадки, знания и формирование навыков для развития дополнительной общественной успешности в местном сообществе, для социального предпринимательства становится инкубатором идей и венчурных социальных проектов и т.п.

8. Деятельность ассоциаций предпринимателей, направленная на развитие привлекательности города, туризма, в том числе событийного; повышение ответственности малого и среднего предпринимательства за качественное улучшение сферы услуг, торговли, сервиса, рекламы, досуга, гостеприимства, в том числе в отношении отдельных категорий горожан со специальными потребностями или в «проблемных зонах»; открытость и доступность информации для потребителей; а также усилия по взаимодействию с органами МСУ для минимизации административных барьеров при открытии и ведении социально ориентированного предпринимательства и т.п.

С учетом особенностей функционирования сектора СО НКО как минимум на первом этапе реализации концепции к числу приоритетных направлений оказания поддержки также могут быть отнесены:

- научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по проблемам деятельности и развития СО НКО; проведение мониторингов и оценки состояния и результативности мер поддержки СО НКО;
- развитие инфраструктуры информационно-консультационной и образовательной поддержки СО НКО, благотворительной и добровольческой деятельности;
- формирование условий для расширения объемов благотворительных пожертвований граждан и организаций; обеспечение роста числа благотворительных организаций, в том числе частных и корпоративных фондов, обеспечивающих устойчивость благотворительной деятельности; деятельность фондов местного сообщества;
- содействие повышению эффективности, профессионализма и устойчивости деятельности СО НКО.

В ряде случаев в соответствии со сложившимися территориальными (районными) особенностями, возможно определение объектов специальных мер поддержки (селективная поддержка), отдавая предпочтение тем СО НКО, которые способствуют решению первоочередных социальных проблем района (микрорайона), а также проблем муниципального хозяйства соответствующего уровня.

Определение таких приоритетов целесообразно вести также на основании мониторинга некоммерческой активности в данном районе. По устойчиво приоритетным направлениям целесообразно сформировать, в том числе через привлечение органов территориального общественного самоуправления, базы данных из существующих и дефицитных (в соответствующих локальных системах) сфер деятельности СО НКО, определить ключевые звенья, от которых в сложившихся условиях в максимальной степени зависят (будут зависеть) производство приоритетных услуг, проектов СО НКО или реализация приоритетной задачи. Поддерживаются мероприятия, достижение и выполнение которых позволит создать благоприятный режим функционирования СО НКО в данном районе. Мероприятия включают в местные программы поддержки общественного самоуправления и развития социальных сервисов и отражают тактику территориальных органов МСУ в отношении включения территориальной активности горожан в решение местных проблем.

2.6. Составляющие стратегии поддержки СО НКО. Целевые ориентиры

Стратегия поддержки СО НКО на территории г. Перми ориентирована на то, чтобы изменить условия (внешнюю среду) СО НКО и за счет этого инициировать процессы изменений в его структуре, потенциале и, в конечном итоге, - результативности.

Исходя из оценок результативности, структуры и потенциала, а также общих условий СО НКО, можно сделать вывод о том, что сфера социально ориентированной деятельности НКО не развита пока в той степени, которая необходима для более эффективного решения социально-экономических проблем и стратегий развития г. Перми. В этом случае, когда сектор СО НКО развит слабо, основная задача состоит в том, чтобы создать условия для его экстенсивного роста. Однако доминирующая ориентация на рост не исключает решения задач поддержки развития действующих НКО как на уровне отдельных сфер деятельности отраслей, так и на уровне города в целом. Поэтому политика г. Перми в отношении СО НКО ориентируется не только на поддержку роста СО НКО, но и на их развитие в определенном соотношении, на сочетание общей и специальной поддержек, предусматривающих как прямые, так и косвенные меры поддержки в оптимальном сочетании.

Под стратегией, ориентированной на рост, понимается протекционистская и стимулирующая политика в пользу СО НКО в отношении тех отраслей, районов и отдельных тематических сфер некоммерческой деятельности, для которых их простой экстенсивный рост совпадает с интересами развития социально-экономического комплекса г. Перми

Данная стратегия будет применяться к тем сферам, где важен сам факт самоорганизации – объединения выпускников детских домов и иных групп горожан, которые должны увеличивать свою активность по представлению собственных интересов (прежде всего, социально уязвимых групп), к НКО-производителям социальных услуг и в иных отраслях, которые будут определены в качестве приоритетных в нормативно-правовых актах г. Перми.

Под стратегией, ориентированной на развитие, понимается решение задач повышения эффективности деятельности СО НКО через умеренное муниципальное регулирование и создание условий с тем, чтобы формирующаяся конкурентная среда и общественный интерес горожан самостоятельно продиктовали «кому быть, а кому не быть» в качестве активного субъекта гражданского участия и производства общественных благ в городе.

Стратегия, ориентированная на развитие, будет применяться для всех НКО, которые получали муниципальную поддержку более 3 лет, если в отношении них муниципальными документами (прежде всего программой поддержки СО НКО) не будет предложена стратегия роста.

Таким образом, на период до 2030 года с точки зрения целевой ориентации поддержки СО НКО выбрана стратегия, ориентированная на сочетание роста и развития.

Конкретные решения в части соотношения стратегии роста и развития в отношении тех или иных групп СО НКО будут определяться программами поддержки СО НКО.

2.7. Социально-экономический эффект поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций

Достижение Концепцией целей и задач необходимо описать через ряд показателей, характеризующих социально-экономический эффект поддержки СО НКО. Поскольку в качестве целевой ориентации выбрана стратегия, сочетающая простой экстенсивный рост сектора и его качественное развитие, то выбранные критерии должны характеризовать обе стороны процесса.

С точки зрения оценки экономической эффективности, произойдет изменение состава услуг СО НКО, адресованных отдельным целевым группам горожан и всему городскому сообществу в целом, результатом которых является снижение социальной напряженности; система «некоммерческого обслуживания», которая возникнет в результате их осуществления, сможет лучше удовлетворить потребности целевых групп, чем существующая, и при этом текущее содержание новой системы будет обходиться бюджету в целом не дороже существующей.

Концепция направлена на удовлетворение новых потребностей горожан в формах досуга, творчества, специальных формах социальной работы и охватывает новые целевые группы, не получающие бюджетных услуг, при этом эти услуги не просто повысят удовлетворенность в существующей потребности, но эффект, который будет получен от их оказания, в связи с

Проект для обсуждения на круглом столе 12.10.2012. Разработан Центром ГРАНИ по заказу

привлечением немунципальных средств и привлечением новых технологий оправдывает увеличение бюджетных расходов. Кроме того, при привлечении СО НКО в систему социального обслуживания стоимость содержания, с большей вероятностью, увеличит ее посильность для бюджета будущих периодов.

Произойдет создание новой экономической стоимости, в том числе увеличение самоокупаемости и даже доходности некоммерческой деятельности в отдельных социальных сферах. В ходе осуществления услуг социально ориентированных программ, например, НКО-организации, создаваемые для защиты интересов лиц с ограниченными возможностями, вполне могут иметь прибыльные виды деятельности, хотя создаются не ради получения прибыли.

Общественный и социальный результат (социальная стоимость) приведет к развитию человеческого потенциала г. Перми (общественный или социальный результат). Деятельность СО НКО улучшит условия для развития личности, получения качественного образования, здорового образа жизни, занятий физкультурой и спортом, творчеством и досугом, развития городской культуры. Через взаимодействие с получателями и их продуктивную активность улучшится качество и доступность муниципальных услуг. Повысится качество публичной сферы (расширение ассортимента каналов и тематических площадок, распространение стандартов прозрачности, доступности, понятности) и политической культуры в г. Перми.

Социально-экономическая стоимость выразится в том, что социально ориентированные программы НКО будут приводить к экономии бюджетных средств за счет повышения самостоятельности участников программ и проектов, в том числе из числа социально уязвимых категорий населения и снижения потребности в их муниципальной поддержке. Помимо снижения социальной напряженности, развитие масштабов деятельности СО НКО может привести к прямому бюджетному эффекту, сокращению расходов МСУ (примеры в следующей таблице).

Таблица 1

Направление деятельности НКО	За счет чего достигается бюджетный эффект
Развитие добровольчества	Увеличение числа волонтеров в России и их суммарного вклада в общественное производство
Организация продуктивного и развивающего досуга молодежи	Сокращение расходов муниципалитета на работу с детьми и молодежью.
Профилактика правонарушений несовершеннолетних (технологии ювенальной юстиции, восстановительного правосудия)	Сокращение расходов на безопасность и формирование системы охраны общественного порядка. Сокращение в системе организации досуга расходов на социализацию и реабилитацию детей (и впоследствии – взрослых) после нахождения в местах принудительного лишения свободы
Городские экологически практики	Снижение расходов (повышение эффективности бюджетных расходов) на сбор мусора (в том числе раздельный).
Профилактика алкоголизма и наркомании	Сокращение расходов на лечение россиян в муниципальных учреждениях, а также рост производительности труда данных категорий граждан

Социально ориентированная деятельность НКО, повышая самостоятельность и успешность отдельных категорий граждан, может приводить к повышению занятости среди представителей целевой группы, росту их доходов, что также является важным социально-экономическим результатом и, в свою очередь, приводит к росту доходов бюджета через рост налогооблагаемой базы.

Отсутствие масштабных и постоянных статистических наблюдений за деятельностью СО НКО не позволяет оперировать конкретными цифрами, описывающими социальные последствия полноценной поддержки СО НКО. Характеристику возможных эффектов могут дать следующие сопоставимые данные. Если доля граждан, вовлеченных в деятельность СО НКО, достигнет уровня современных развитых государств (Германия, Бельгия, Австралия и т.п.), то вклад СО

Проект для обсуждения на круглом столе 12.10.2012. Разработан Центром ГРАНИ по заказу

НКО в ВВП (в эквивалентной стоимости) увеличится приблизительно в 7 раз. При этом стимулируемый государственными и муниципальными мерами объем благотворительной поддержки должен возрасти в 4-6 раз.

Необходимо учитывать, что специфика сферы деятельности СО НКО увеличит горизонт планирования, поскольку для достижения социально значимых целей, как правило, требуется несколько лет, в социальной сфере — не менее 3–6 лет.

В целом реализация концепции должна привести к связанным изменениям в двух сферах: изменению структуры и повышению потенциала развития СО НКО как сектора; повышению результативности самих СО НКО как инструмента решения потребностей города и городского сообщества.

Развитие СО НКО как сектора, обусловленное внедрением концепции, можно оценить с помощью следующих показателей:

- Прирост количества зарегистрированных СО НКО на территории г. Перми, в том числе по направлениям, выбранным в качестве приоритетных;
- Количество СО НКО, которым оказана поддержка;
- Доля граждан, принимающих участие в деятельности некоммерческих организаций на территории г. Перми:
 - доля граждан, занятых в СО НКО в качестве оплачиваемых работников (без внешних совместителей);
 - доля граждан, вовлеченных в волонтерство;
 - доля граждан, вовлеченных в благотворительность и осуществляющих пожертвования некоммерческим организациям на территории города;
 - индивидуальное участие граждан в социально-политических вопросах местного значения;
 - понимание и интерес граждан к муниципальной политике;
- Изменение в компетенциях СО НКО:
 - доля СО НКО с постоянно оплачиваемыми сотрудниками;
 - доля СО НКО, регулярно привлекающих волонтеров;
 - доля сотрудников СО НКО, прошедших курсы повышения квалификации;
- Сотрудничество между МСУ и НКО:
 - удовлетворенность ОМСУ уровнем кооперации с СО НКО;
 - департаменты ОМСУ следуют лучшим практикам вовлечения НКО;
 - доля ОМСУ, делегировавших представление социальных услуг НКО.

Для каждого показателя можно рассчитать социально-экономический эффект. Рост числа граждан, принимающих участие в деятельности СО НКО, будет иметь эффект в виде улучшения благосостояния целевых групп, являющихся получателями услуг СО НКО и улучшения различных показателей в сферах их занятости, что приведет к росту благосостояния общества в целом. Увеличение качества кооперации ОМСУ и СО НКО приведет к большему учету потребностей целевых групп и повышению качества предоставления социальных услуг.

Эффективность деятельности СО НКО как инструмента решения социальных проблем можно оценить с помощью следующих показателей:

- прирост объема услуг (выполненных работ), оказанных на территории г. Перми СО НКО, в общем объеме валового регионального продукта;
- доля граждан, получивших услуги СО НКО;
- доля социальных услуг, предоставляемых сектором СО НКО.

Поскольку перечень приоритетных направлений реализации программы не является установленным, частные показатели осуществления концепции не могут быть конкретно определены и будут варьироваться в зависимости от сферы поддержки (подробно в Приложении 5).

Например, при выборе в качестве приоритетной сферы социальной защиты детей в качестве показателей может учитываться (на 1 млн. затраченных средств) – показатели как относящиеся к вопросам местного значения, так и обще социальные показатели:

Проект для обсуждения на круглом столе 12.10.2012. Разработан Центром ГРАНИ по заказу Пермской городской Думы

- сокращение количества отказов матерей от новорожденных детей (15-40 детей). Улучшение этого показателя в свою очередь приведет к росту ВВП (поскольку заработная плата и производительность работника, выросшего в семье, выше таковых у ребенка, выросшего в интернатном учреждении);
- оздоровление социальной обстановки в обществе (снижение роста правонарушений и преступлений, суицида, наркомании и пр. аналогичных проявлений); снижению затрат на содержание жилья, для обеспечения детей, оставшихся без попечения родителей, предоставление льгот детям-сиротам и гражданам из числа детей-сирот (до 23 лет);
- сопровождение приемных (замещающих) семей, принимающих на воспитание детей подросткового возраста (50 семей);
- сокращение числа лишений родителей родительских прав (50-100 семей);
- сокращение числа безнадзорных детей (до 500 детей);
- сокращение числа беспризорных детей (40 детей);
- сокращение числа преступности, в том числе рецидивной преступности среди несовершеннолетних (60 детей)
- доля детей, находившихся в детских домах, прошедших социальную адаптацию (200 детей);
- доля воспитанников интернатных учреждений, вовлеченных в программы подготовки к самостоятельной жизни в обществе (80 человек).

Пример оценки результатов реализации программ поддержки СО НКО основан на существующей практике проектов, реализованных в настоящее время в отдельных городах и регионах России. Таким образом социально-экономический эффект может быть рассчитан для каждого направления деятельности СО НКО, выбранного в качестве приоритетного.

В соответствии с оценкой выбранных критериев увеличение бюджетных расходов должно быть оправдано социально-экономическим эффектом от реализации концепции.

2.8. Приоритетные направления общей поддержки СО НКО

Целью общей поддержки СО НКО является воздействие на среду СО НКО для получения желаемого изменения результативности, структуры и потенциала СО НКО. Направления общей поддержки оказывают влияние на максимально широкое число СО НКО и представляют желаемые изменения в наиболее проблемных факторах среды, чтобы обеспечить прозрачность регулирования стимулов для деятельности СО НКО, доступность ресурсов и услуг, достаточность условий для конкурентности поддержки и обеспечения ее результативности, улучшить состояние основных институтов поддержки и развития и т.п.

Для этого потребуется изменение следующих условий деятельности СО НКО:

- совершенствование нормативно-правовой базы СО НКО, в том числе детализация критериев и механизмов получения статуса СО НКО (а также благотворительной организации и иных статусов НКО) на муниципальном уровне;
- совершенствование нормативно-правовой базы предоставления отдельных видов муниципальной поддержки и инфраструктуры для НКО на местном уровне;
- формирование эффективных механизмов и расширение объема предоставления финансовой и имущественной поддержки СО НКО;
- условия, возможности и объем предоставления субсидий СО НКО;
- условия размещения у негосударственных некоммерческих организаций заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд города, в том числе в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 года N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

- совершенствование налоговой системы: предоставление льгот по уплате налогов и сборов, направляемых в бюджет города, в порядке, предусмотренном федеральным законодательством и нормативными актами города Перми;
- уровень администрирования и платежной дисциплины по бюджетным контрактам и субсидиям СО НКО;
- доступность финансов, помещений и иного имущества (муниципального и немуниципального) для деятельности СО НКО и проведения отдельных мероприятий (проектов и программ);
- совершенствование системы информационного обеспечения деятельности СО НКО и программы поддержки СО НКО;
- возможность влияния СО НКО на принятие управленческих решений и разработку НПА, касающихся их деятельности или затрагивающая интересы их членов и благополучателей;
- совершенствование основных форм взаимодействия органов местного самоуправления с негосударственными некоммерческими организациями: участие негосударственных некоммерческих организаций в разработке и реализации муниципальных программ города, участие НКО в совместных с органами власти рабочих группах, переговорных площадках, согласительных и конфликтных комиссиях;
- доступность для СО НКО обучающих и консультационных программ и систем повышения квалификации;
- разработка решений по поддержке (или ее прекращению) СО НКО на основе мониторинга состояния негосударственных некоммерческих организаций и анализа эффективности мер поддержки;
- доступность медиаподдержки для деятельности СО НКО, включая размещение социальной рекламы;
- формирование благоприятного общественного мнения и популяризация успешного опыта деятельности СО НКО.

По каждому из данных направлений имеется острая необходимость и определенные возможности осуществить совокупность мероприятий, способных, в конечном итоге, улучшить результативность СО НКО, его структуру и потенциал.

2.8.1. Развитие инфраструктурной поддержки СО НКО

Поддержка развития инфраструктуры, как наиболее действенная форма долговременной косвенной поддержки СО НКО с высоким мультиплицирующим эффектом, также является приоритетом. Наличие специализированных «площадок», «центров» и «агентств услуг», реализующих конкретные мероприятия поддержки (как широкой, так и по заказу конкретной организации), уменьшает общие издержки совокупных СО НКО на получение информации, советов, доступ к ресурсной поддержке, а в некоторых случаях снижает затраты на качественное бухгалтерское, юридическое и иное сопровождение НКО, недоступное ей в связи с узостью источников финансирования деятельности.

Настоящая концепция предполагает, что помимо развития и улучшения работы ранее созданных субъектов - общественных центров, реализующих ограниченную неспециализированную поддержку территориальных СО НКО в рамках стратегии роста – появятся новые и крайне актуальные в свете новых задач СО НКО: прежде всего, в сфере развития социального предпринимательства и привлечения финансирования и инвестиций в развитие СО НКО, повышения квалификации кадров и развития рабочих мест в негосударственном (немуниципальном) некоммерческом секторе; в области общественного доступа к новым публичными сервисам: «Открытое правительство (открытый город)», «Открытый бюджет», «Понятный муниципалитет» и т.п.; в части развития общественной кооперации, публичной сферы и современных систем информационно-коммуникационного взаимодействия активных горожан,

их объединений и общественного самоуправления; в системе поддержке инноваций в социальной сфере и др.

Появление сбалансированной инфраструктуры поддержки и развития СО НКО в городе не означает необходимость открытия новых специализированных организаций и учреждений для этих целей. Стоит задача появления сети специализированных доступных и качественных услуг и сервисов для СО НКО. Эта задача может быть решена через создание стимулов и размещение заказа (предоставление субсидий как поставщикам услуг, так и получателям услуг, передача на аутсорсинг) на конкурсной основе либо в рамках долговременных соглашений и частно-муниципального партнерства, в существующих муниципальных, региональных и межрегиональных НКО, действующих, в том числе на территории г. Перми, и фактически выполняющих функции соответствующих ресурсных центров или специализированных субъектов инфраструктуры. Тематическая специализация и объем требуемых инфраструктурных услуг определяется приоритетами, зафиксированными Программой поддержки СО НКО в г. Перми и опирается на мониторинг состояния и результативности СО НКО.

В ходе реализации концепции должна быть серьезно развита сеть центров общественной активности в «шаговой доступности», представляющая возможность проведения мероприятий СО НКО в приоритетной сфере, с предоставлением помещений и минимальных технических средств на бесплатной или льготной основе. Помимо общественных центров такого рода площадками могут стать организации социальной инфраструктуры, учрежденные МСУ, (школы, библиотеки, досуговые центры и организации дополнительного образования и т.п.). Компенсация издержек таких организаций возможна через систему микросубсидий СО НКО (потребительский ваучер) на получение помещения (оборудования) для проведения социально-значимого мероприятия.

Концепция предполагает стимулирование деятельности тематических ассоциаций НКО, включая саморегулируемые организации, которые распределяют ресурсы и создают общую инфраструктуру в кооперации. Кроме того, целесообразно предусмотреть систему поощрений (премий и т.п.) передовым и значимым СО НКО за их собственный вклад в развитие инфраструктуры и качественных сервисов для СО НКО.

2.9. Приоритетные направления специальной поддержки СО НКО

Для обеспечения эффективности муниципальной политики в отношении СО НКО предполагается резкое усиление селективного (т.е. избирательного) подхода в системе развития НКО. Будут выделяться четыре основных принципа этого подхода:

а) территориальный — с акцентом на меры поддержки СО НКО, действующих в неблагоприятных (по тем или иным основаниям) районах и микрорайонах города;

б) отраслевой — с акцентом на меры поддержки СО НКО в достаточно узко выделенных приоритетных отраслях и подотраслях экономики и социальной сферы города (например в отношении производства социальных, бюджетных, услуг или в экологических и природоохранительных сферах, или в сфере развития городской среды);

в) социальный — с акцентом мер поддержки СО НКО в отношении поколенческого активизма (молодежного, людей «третьего возраста» и т.п.), самоорганизации инвалидов и пр., социального предпринимательства в сфере уникальных и особо значимых социальных услуг;

г) функциональный — с акцентом мер поддержки СО НКО в отношении «стартового» социального предпринимательства, с формированием системы целевого «сопровождения» начинающих инициатив и самоорганизации, находящихся в стадии первичного закрепления.

Приоритетные направления, формулируемые в Программе поддержки СО НКО, должны стать главными критериями, по которым определяются конкретные инициативы или конкретные направления деятельности СО НКО для оказания им адресной поддержки.

К числу устойчиво приоритетных направлений для разработки мер специальной поддержки могут быть отнесены:

- обеспечение условий увеличения объемов, расширения ассортимента и повышения качества услуг, предоставляемых СО НКО, включая расширение масштабов инновационных проектов в социальной сфере;

- расширение масштабов предоставления информационной, образовательной и консультационной поддержки СО НКО, реализующим деятельность в сфере конфликтов в городском сообществе и проблем в городском хозяйстве;
- обеспечение условий для повышения авторитета работы в некоммерческом секторе и создания новых рабочих мест, расширения добровольческого участия граждан в деятельности СО НКО и увеличение благотворительных пожертвований частных лиц и организаций.

2.9.1. Меры стимулирования предоставления социальных услуг

Предметом для селективной поддержки является развитие практики предоставления СО НКО социальных (социально-значимых) услуг, включая привлечение НКО к предоставлению муниципальных услуг (работ) и предоставление ими бюджетных услуг, а также общественная деятельность по развитию эффективного производства услуг в бюджетной сфере.

Приоритетность данной сферы обеспечивается ориентацией муниципальных (и государственных) стратегий социально-экономического развития на рациональное использование муниципального бюджета, уменьшение бюджетных расходов за счет привлечения внебюджетных средств и передачи части обязательств бизнесу и некоммерческому сектору, а также повышение эффективности системы предоставления социальных услуг.

Принципиально поддержка СО НКО будет направлена на решение следующих задач:

- снятие барьеров доступа СО НКО к рынку социальных услуг;
- создание организационно-правовых условий для становления «НКО - предпринимательства» в социальной сфере;
- формирование гарантий участия СО НКО и привлекаемых ими групп граждан в оценке результативности и эффективности расходования бюджетных средств и качества и доступности социальных услуг.

Для этого могут быть применены меры нормативно-правовой, финансовой, экономической, организационно-методической и др. направлений поддержки, формирующих следующие условия для деятельности СО НКО:

- выравнивание условий для всех поставщиков социальных услуг разных организационно-правовых форм, организационно-правовая среда обеспечивает недискриминацию и экономические стимулы для СО НКО, оказывающих социальные услуги;
- обеспечение СО НКО возможности для привлечения их к администрированию отдельных социальных программ на муниципальном уровне (возможно в отношении отдельных групп или определенной деятельности), что может повлечь уменьшение расходов на администрирование социальных программ, соответственно, принятие решения о возможности передачи в аутсорсинг или аутстаффинг администрирования отдельных программ (например, для жертв насилия, для социальной адаптации сирот и т.п.);
- формирование специальной программы развития СО НКО как поставщиков социальных услуг через обеспечение возможности НКО участвовать в конкурсе поставки социальных услуг, а также через создание ограниченных преференций для СО НКО как особой категории хозяйствующих субъектов (аналогично программам поддержки субъектов малого предпринимательства);
- расширение сферы бюджетных социальных услуг в сторону бюджетной поддержки тех услуг, которые сейчас производятся только НКО² (и гарантированно востребованы или

²Фактически это случаи, когда:

I. «Клиент» имеет право по закону, но не получает услугу в бюджетной сфере из-за нехватки ресурсов (своих или бюджетных). Он получает аналогичную услугу, ее замнитель или ее часть в СО НКО.

будут востребованы отдельными категориями горожан) и в настоящий момент не предполагаются как уточнение (детализация) обязательств бюджета в ходе реализации полномочий;

- оформлены и закреплены процедуры участия СО НКО в деятельности органов местного самоуправления, включая административные регламенты организации и проведения общественных слушаний и т.д., зафиксирована обязательность независимой экспертизы и общественного мониторинга внедрения комплексов муниципальных стандартов социальных услуг и обслуживания;
- муниципальными органами при проведении изменений в социальной сфере и в формировании «обратной связи» в рамках бюджетной реформы и реформы муниципального управления решен вопрос об информационной, методической и экспертной поддержке деятельности НКО по проведению независимой экспертизы и участию в контроле результатов реформирования; такая деятельность, равно как и активный PR проводимых изменений, включена в комплекс мероприятий по внедрению, и может быть обеспечена финансированием работ негосударственных/немуниципальных исполнителей по конкурсу;
- сформированы конкретные консультационные механизмы в органах МСУ в части взаимодействия с целевыми группами в социальной сфере.

2.9.2. Специальные меры поддержки СО НКО как развитие городской демократии и увеличение гражданского участия

Концепция исходит из того, что реальное освоение возможностей общественного участия в местном самоуправлении, высокий уровень доверия, связей в обществе, культура отношений – важнейшая для человека ценность, значимость которой возрастает при увеличении персонального, группового и городского «горизонта планирования». Для решения задач социально-экономического развития и преобразования города наличие социального капитала, поддержка жителями предлагаемых изменений становится ключевым фактором успеха.

Деятельность по поддержке СО НКО как партнеров в развитии городской демократии направлена на:

- реальное участие жителей в выработке решений по вопросам местного значения и контроля за их реализацией;
- максимально конкретный и доступный характер обсуждения вопросов местного значения и предлагаемых решений;
- публичность и прозрачность достижения результатов и исполнения поставленных задач;
- укрепление общественных связей по месту жительства, расширение прав и самостоятельности органов территориального общественного самоуправления;
- обеспечение максимальной публичности и прозрачности городских органов управления и формируемых ими механизмов «обратной связи»;
- поддержка самоорганизации общества; создание благоприятных условий для нахождения новых сфер общих интересов, на основе которых может происходить объединение граждан;

II. «Клиент», не удовлетворенный качеством или доступностью бюджетных услуг, получающий их в НКО (в том числе в случае аутсорсингового размещения данной услуги в СО НКО).

III. «Клиент», не замеченный или проигнорированный государственной или муниципальной системой (нет законодательства, нет такого типа сервиса, нет приоритета в отношении данной категории граждан или неграждан и т.д.), который обслуживается в СО НКО.

- привлечение общественности к совместной реализации городских проектов и программ;

В данном направлении предлагается разработать и использовать меры, позволяющие добиться следующих принципиальных сдвигов в среде СО НКО:

- снижение входных барьеров, развитие доступности для СО НКО форм общественного участия в принятии решений по вопросам местного значения;
- снижение издержек на самоорганизацию, коллективное действие и прямое участие, в том числе финансирование части издержек;
- снижение издержек, зависящих от «муниципальной нормативно-правовой среды» в сферах, отраслях и условиях НКО-деятельности (во всех или как минимум в приоритетных);
- создание механизмов внешнего мониторинга результативности гражданского участия;
- увеличение «переговорной силы» СО НКО, через гарантии включения их представителей в экспертные, консультационные и иные механизмы, рабочие и проектные группы; гарантии учета результатов общественных экспертиз и гражданского контроля мнений при принятии решений и т.п.;
- стимулирование увеличения «горизонтов планирования» в НКО и группах;
- ограничение действия стимулов отрицательного отбора активности.

2.9.3. Специальные меры по снятию конфликтности инновационной политики в поддержке СО НКО: поддержка традиционных объединений

В данном направлении предлагается разработать меры, позволяющие добиться достижения «модернизационного» минимума в деятельности НКО - традиционных субъектов поддержки (от поддержки которых город Пермь не может отказаться по разным основаниям). Под «модернизационным минимумом» предполагается, что хотя бы часть деятельности организации направлена на все большее соответствие принципам, на основании которых СО НКО поддерживается, а именно:

- СО НКО способна самостоятельно вести общественно значимую деятельность;
- СО НКО готова и стремится к продуктивному участию в процессе разработки, обсуждения, принятия и реализации муниципальных решений;
- СО НКО предпринимает действия, направленные на развитие способностей граждан, в том числе своих членов, благополучателей и целевых групп, к самообеспечению, самоорганизации и самореализации;
- СО НКО опирается на культуру ненасильственного решения проблем и готова к межгрупповому сотрудничеству и учету мнений и интересов иных групп горожан.

Во взаимодействии с традиционными субъектами поддержки предлагается применять следующие принципы:

- перейти от поддержки массовых категорий традиционных НКО – к адресной поддержке НКО, работающих с социально уязвимыми группами и группами с высокой «переговорной» силой;
- перейти от пособий «бедным» НКО - к «социальным контрактам» с бедными НКО (формирующими конкретные обязательства деятельности);
- перейти от поддержки отдельных категорий традиционных НКО – к поддержке СО НКО разных отраслей на различных «этапах жизненных цикла» (на этапе роста, кризиса управления, кризиса масштаба деятельности в сравнении с потребностями целевой группы и т.п.).

Крайне важно, что условием муниципальных или поддержанных муниципалитетом инвестиций в *архаические* НКО должна стать их готовность вовлекаться самим и вовлекать свою аудиторию в модернизационные практики (например, освоение новых элементов городской среды и публичных сервисов, новые формы социальных операций – интернет, банкинг и т.д.).

В целом же формула поддержки этих СО НКО должна быть такова: муниципалитет и/или бизнес при содействии муниципалитета поддерживает не функционера традиционной НКО, а потребителя – члена организации - горожанина, получающего их услуги.

3. МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ СО НКО

Поддержка СО НКО может быть реализована в следующих формах:

1) финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев СО НКО;

2) предоставление СО НКО льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах;

3) размещение у СО НКО заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

4) предоставление юридическим лицам, оказывающим СО НКО материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

3.1. Оказание имущественной поддержки

Имущественная поддержка СО НКО является видом прямой поддержки. Поэтому для обеспечения равенства СО НКО в сфере социально-значимой деятельности такого рода политика может быть только адресной.

Имущественная поддержка СО НКО может осуществляться следующими способами:

1. передача во владение и пользование СО НКО на безвозмездной основе либо по льготным расценкам имущества (движимого и недвижимого), находящегося в муниципальной собственности;
2. предоставление преференций в виде скидок на оплату аренды имущества, находящегося в муниципальной собственности;
3. выделение субсидий на компенсацию издержек, связанных с оплатой аренды и коммунальных услуг;
4. предоставление СО НКО права на оплату коммунальных услуг по тарифам, предусмотренным для муниципальных учреждений.

Имущественная поддержка в виде предоставления в пользование имущества (помещений) на безвозмездной основе бесплатно или по льготным расценкам напрямую СО НКО или в составе услуг общественных центров.

Для этого администрация города Перми утверждает порядок формирования перечня имущества, предназначенного для передачи во владение и пользование СО НКО, а также порядок и условия предоставления во владение и пользование СО НКО имущества, включенного в такой перечень. Перечень имущества, предназначенного для передачи во владение и пользование СО НКО, публикуется в сети Интернет.

Основанием для предоставления включенного в перечень имущества (помещений) является осуществление НКО социально ориентированной деятельности в направлениях, подлежащих муниципальной поддержке. Порядок предоставления имущества предусматривает проведение конкурсов на право заключения договора в отношении объектов имущества, включенных в перечень.

Предоставление СО НКО государственного имущества в аренду на льготных условиях и в безвозмездное пользование в ряде случаев должно осуществляться с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа. Такое согласие не требуется, если муниципальное имущество предоставляется:

- на основании нормативного акта о бюджете, содержащего либо устанавливающего порядок определения размера соответствующей имущественной поддержки и ее конкретного получателя;

- в размере имущественной поддержки (определяемом как сумма, недополученная в бюджет в результате передачи соответствующего имущества в безвозмездное пользование или по льготной ставке арендной платы), не превышающем 100 тысяч рублей в год;
- некоммерческой организации, не осуществляющей предпринимательскую деятельность.

Передача в безвозмездное пользование помещений на базе общественных центров СО НКО осуществляется для целей, определяемых Положением об общественных центрах города Перми, утверждённым решением Пермской городской Думы.

Имущественная поддержка предоставляется СО НКО на долгосрочной или краткосрочной основе (для проведения отдельных мероприятий).

СО НКО могут предоставляться муниципальные преференции и преференции, не являющиеся муниципальными, в виде скидок по арендной плате на основании соответствующего порядка, утвержденного решением Пермской городской думы.

Для обеспечения доступности СО НКО имущества, находящегося не только в муниципальной, но и в частной и государственной собственности, осуществляется поэтапный переход от предоставления преференций к предоставлению на конкурсной основе субсидий СО НКО на компенсацию издержек, связанных с оплатой аренды и коммунальных услуг. Порядок выделения субсидий утверждается решением Пермской городской думы.

Условиями предоставления помещений на безвозмездной основе или по льготным расценкам, а также субсидий на компенсацию издержек, связанных с оплатой аренды и коммунальных услуг является соблюдение следующих критериев:

- осуществление СО НКО деятельности по направлениям, утвержденным программой в качестве приоритетных;
- ежегодное предоставление поддержанной СО НКО информации о своей деятельности и наличие информации о деятельности социально ориентированной некоммерческой организации в сети Интернет;
- участие в выполнении ведомственных и долгосрочных муниципальных целевых программ.

СО НКО, предоставляющие социальные услуги в рамках муниципального заказа, имеют право на оплату коммунальных услуг по тарифам, предусмотренным для муниципальных учреждений.

В рамках поддержки СО НКО, производящих социальные, в том числе бюджетные, услуги, возможна разработка специальных форм имущественной поддержки, компенсирующая неравенство этих субъектов на рынке соответствующих услуг по сравнению с коммерческими и муниципальными (государственными) учреждениями. К специальным формам имущественной поддержки могут быть отнесены:

- предоставление гарантий (создание правовой основы для формирования муниципального гарантийного фонда для социального предпринимательства), которые открывали бы новые возможности привлечения внебюджетных финансовых средств коммерческих структур и банков, а также средств донорских организаций;
- предоставление концессий (долгосрочное использование производственных баз, комплексов специализированных помещений и т.п.);
- содействие в создании складской, транспортной, производственной инфраструктуры;
- содействие в предоставлении СО НКО неиспользуемых основных фондов имеющихся организаций (учреждений), производящих социально-значимые услуги, незагруженных производственных зон;
- содействие в предоставлении в аренду дорогостоящего оборудования (в том числе почасовую и поденную) в рамках производственных зон и бизнес-инкубаторов для социального предпринимательства;
- в отношении СО НКО - эффективных субъектов социального предпринимательства, реализующих бюджетные услуги, порядок должен предусматривать процедуру и условия продления СО НКО договоров аренды помещений и оборудования, срок действия которых

Проект для обсуждения на круглом столе 12.10.2012. Разработан Центром ГРАНИ по заказу

истекает, а также в дальнейшем предоставление им права преимущественного выкупа арендуемых объектов с рассрочкой платежа на срок не менее 3 лет.

Предоставление СО НКО государственного имущества в аренду на льготных условиях и в безвозмездное пользование должно осуществляться только по результатам конкурсов на право заключения соответствующих договоров и с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа. Такое согласие не требуется, если государственное имущество предоставляется:

- 1) на основании закона субъекта Российской Федерации о бюджете, содержащего либо устанавливающего порядок определения размера соответствующей имущественной поддержки и ее конкретного получателя;
- 2) в размере имущественной поддержки (определяемом как сумма, недополученная в бюджет в результате передачи соответствующего имущества в безвозмездное пользование или по льготной ставке арендной платы), не превышающем 100 тысяч рублей в год;
- 3) некоммерческой организации, не осуществляющей предпринимательскую деятельность.

3.2. Оказание финансовой поддержки

Администрация города в пределах своей компетенции оказывает финансовую поддержку СО НКО на конкурсной основе путем предоставления субсидий из местного бюджета в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, с соблюдением требований антимонопольного законодательства.

Субсидии предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе на реализацию социально значимых проектов организациями - победителями ежегодных городского и районного конкурсов в пределах лимитов бюджетных обязательств, выделенных на эти цели.

Также субсидии предоставляются общественным организациям на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг на основании договоров, заключаемых с уполномоченным органом при решении вопросов, устанавливаемых решением Пермской городской думы.

Субсидии предоставляются на следующие цели:

- на возмещение затрат за оказание общественно значимых социальных услуг СО НКО;
- на осуществление деятельности в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев СО НКО;
- на осуществление территориального общественного самоуправления;
- на реализацию общественно значимых (социальных) проектов СО НКО;
- на компенсацию издержек по арендной плате за аренду нежилых помещений;
- на возмещение затрат на подготовку, переподготовку и повышение квалификации работников и добровольцев СО НКО.

Средства выделяются на условиях софинансирования со стороны СО НКО – получателей поддержки в объеме не менее 30% от объема предоставляемых средств.

Выделение субсидий и осуществление иных мер финансовой поддержки осуществляется в порядке, утвержденным постановлением администрации города Перми.

Средства, полученные в виде субсидии, носят целевой характер. В случаях нецелевого использования субсидия подлежит возврату в местный бюджет.

3.3. Оказание экономической поддержки

Администрация города может оказывать поддержку СО НКО путем размещения у некоммерческих организаций заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд в порядке, предусмотренном федеральным законом от 21 июля 2005 года N

94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Принимаются специальные меры для расширения участия СО НКО в оказании социальных услуг на основе муниципального заказа, в том числе:

- утверждение перечня муниципальных и бюджетных услуг, передаваемых на аутсорсинг;
- разработка условий конкурсов адаптированными к возможностям НКО (размер конкурсных лотов учитывает возможности и мощности НКО-производителей услуг);
- установление равных условий льготирования для НКО и бюджетных учреждений, в случае производства ими социальных услуг;
- дополнительные меры поддержки для предоставления наиболее востребованных услуг – обучение навыкам ведения хозяйственной деятельности, специальный конкурс стартапов по социальным сервисам, стимулирующий создание новых нужных видов услуг;
- содействие заключению соглашений НКО с бюджетными учреждениями об оказании услуг на их базе;
- деятельность специализированных объектов инфраструктуры для СО НКО-производителей социальных услуг, (стимулируемая или напрямую финансируемая) муниципалитетом: центры субконтрактации, центры аутсорсинга непрофильных услуг (бухгалтерское, юридической сопровождение деятельности СО НКО и т.п.), бизнес-инкубаторы, технодворы, компании лизинга оборудования и персонала, рекрутинговые компании и т.п.;
- одновременное развитие материально-технической базы (через бонусы для НКО, которые ей обладают) и преимущественное выставление на аутсорсинг услуг, которые не требуют сложных материальных ресурсов.

Принимаются меры для создания равных условий для всех поставщиков социальных услуг разных организационно-правовых форм, например:

- автономные, бюджетные и казенные учреждения, некоммерческие организации, как и поставщики иных организационно-правовых форм, должны оплачивать услуги ЖКХ по единым тарифам;
- стоимость аренды помещений для автономных, бюджетных и казенных учреждений и некоммерческих организаций должна рассчитываться по единым принципам — это означает ликвидацию льгот по арендной плате, если таковая есть, для учреждений подведомственных сетей.

3.4. Оказание информационной, организационной и методической поддержки

Информационная поддержка СО НКО решает задачи:

- освещение форм, видов, условий и порядка взаимодействия СО НКО с органами местного самоуправления и получения муниципальной поддержки;
- информационной поддержки реализации мероприятий по поддержке СО НКО;
- полноценного освещения деятельности СО НКО, пропаганды и популяризации деятельности СО НКО, а также благотворительной деятельности и добровольчества;
- информационного обеспечения проведения конкурсов социальных проектов СО НКО.

Система информационной поддержки СО НКО опирается на следующие основные площадки информирования:

- городской информационный портал в сети Интернет;
- сеть общественных центров и органов территориального общественного самоуправления;
- средства массовой информации, получающие финансирование из муниципального бюджета, либо стимулируемые иными методами к размещению информационных материалов в сфере СО НКО;

Проект для обсуждения на круглом столе 12.10.2012. Разработан Центром ГРАНИ по заказу

— новостные списки рассылок для СО НКО и информационные ресурсы некоммерческих организаций города Перми.

Одним из основных инструментов информирования СО НКО и целевых групп о деятельности СО НКО является создание и регулярное обновление городского информационного портала в сети Интернет.

Информационный портал в сети Интернет создается для максимально полного освещения деятельности органов местного самоуправления в сфере реализации муниципальной политики в отношении СО НКО и максимально полного информирования заинтересованных целевых групп о деятельности СО НКО.

На информационном портале размещается следующая информация:

- о формах, видах, условиях и порядке предоставления поддержки СО НКО;
- о реализации муниципальных программ поддержки СО НКО;
- проекты муниципальных правовых актов, требующие обсуждения и проведения общественной экспертизы;
- муниципальный реестр СО НКО – получателей поддержки, а также сведения о целях, ходе реализации и полученных результатах социально значимых проектов, осуществляемых за счет муниципальных средств;
- результаты исследований, а также методические материалы и наработки, полученные в ходе осуществления мероприятий и проектов, финансируемых их муниципального бюджета;
- сведения о целевых программах, концепциях, в реализации которых предполагается участие СО НКО;
- анонсы обучающих, дискуссионных и иных мероприятий, экспертных обсуждений и круглых столов, в которых предполагается участие представителей общественности;
- анонсы заседаний координационных и совещательных органов;
- сведения о конкурсах заказов на оказание социальных услуг для муниципальных нужд, в которых могут принять участие СО НКО;
- информационные и методические материалы, направленные на повышение компетенции сотрудников и эффективности деятельности СО НКО;
- информацию о деятельности СО НКО, предоставляемых услугах, об успешном опыте;
- ежегодные публичные отчеты и другие информационные материалы СО НКО.

СО НКО могут публиковать на информационном портале информацию о своей деятельности, анонсы мероприятий, пресс-релизы, обращения к целевым группам и другую информацию.

В случае проведения на территории города социологических исследований по заказу администрации города Перми, затрагивающих сферы деятельности СО НКО, и доводит до сведения СО НКО итоги указанных исследований посредством опубликования на информационном портале.

На информационном портале должна быть предусмотрена возможность обратной связи от граждан с целью получения отзывов и рекомендаций, касающихся реализации программы поддержки СО НКО.

Ссылка на информационный портал в обязательном порядке публикуется на официальном сайте администрации города Перми и Пермской городской думы.

Информация об отдельных мероприятиях, адресованная СО НКО может распространяться также:

- на информационных стендах в общественных центрах и помещениях органов территориального общественного самоуправления;
- посредством целевых адресных электронных рассылок среди СО НКО, в том числе среди НКО, являющихся держателями информационных ресурсов.

Средствам массовой информации, более 60% бюджета которых составляют муниципальные средства, вменяется в обязанность размещать на безвозмездной основе социальную рекламу и

информационные сообщения СО НКО, а также освещать положительный опыт деятельности СО НКО. Порядок размещения материалов и объем выделяемых площадей определяется в соглашениях, заключаемых администрацией города Перми со средствами массовой информации. Размещение рекламных конструкций, которые более чем на 50% используются для размещения социальной рекламы, может производиться на льготных условиях.

Администрация города Перми в целях стимулирования развития социальной рекламы и повышения ее качества может создать экспертный совет по развитию социальной рекламы, проводить конкурсы социальной рекламы, организовывать публичные обсуждения социальных рекламных кампаний, выделять средства на поддержку развития дополнительного образования и повышения квалификации по вопросам социальной рекламы и оценки эффективности социальных рекламных кампаний.

В интересах информирования СО НКО и обеспечения консультационной поддержки может быть предусмотрено создание единого муниципального информационного центра на базе одного из общественных центров города Перми. В рамках консультационной поддержки деятельности СО НКО может быть предусмотрено оказание на безвозмездной основе консультационных СО НКО, в том числе по правовым, бухгалтерским, налоговым и иным вопросам, включая вопросы привлечения добровольцев, а также по вопросам о возможностях взаимодействия с органами местного самоуправления и получения муниципальной поддержки. Условием предоставления консультации может являться включение организации в муниципальный реестр СО НКО.

Организация методической поддержки СО НКО включает анализ и обобщение опыта эффективной деятельности в указанной сфере, в том числе иных муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, выявление проблем и потребностей СО НКО, представление указанной информации СО НКО, в том числе в рамках проводимых администрацией мероприятий.

Мероприятия, направленные на формирование системы информационной поддержки СО НКО и популяризация деятельности СО НКО, а также организационной, консультационной и методической поддержки СО НКО закрепляются в программе поддержки СО НКО.

Методическая поддержка СО НКО осуществляется в форме ответы на письменные обращения СО НКО, подготовки, издания и распространения методических материалов и размещения методической информации на городском информационном портале СО НКО.

3.5. Поддержка создания и развития кадрового потенциала СО НКО

Одним из ведущих факторов обеспечения конкурентоспособности и результативности СО НКО Перми, является уровень развития человеческого потенциала, качество управления и работы руководителей, персонала и активистов СО НКО. В связи с этим определяющую роль играет уровень компетенции специалистов и активистов СО НКО.

Развитие квалификации для СО НКО, стимулируемое и напрямую поддерживаемое муниципалитетом, будет учитывать существование реализующихся в отношении городских СО НКО иных, государственных и негосударственных, обучающих программ и мероприятий: государственные программы обучения СО НКО, обучающие проекты благотворительных фондов и донорских программ, собственные системы подготовки в секторе НКО, бизнес-программы для отраслевых специалистов. Взаимодействие с ними и определение специфики собственных программ обучения будет строиться на принципах дополнительности (без дублирования имеющихся программ и мероприятий) и усиления (создания стимулов для взаимодействия и использования результатов, в том числе методических и обучающих материалов, кадров преподавателей).

Конечной целью мероприятий по подготовке кадров является повышение качества управления и развитие СО НКО, обеспечение НКО специалистами.

Начальным определяющим фактором и конечным результатом мероприятий подготовки кадров СО НКО, поддерживаемых в ходе реализации данной концепции, будет четкое определение следующих параметров:

Таблица 2

«кого и чему учить»	компетентностные характеристики объема знаний, умений и навыков для сотрудников и активистов СО НКО, опирающиеся на выявленные дефициты
---------------------	---

«кто и как учит»	профессиональные требования к преподавателям, практикоориентированные стандарты процесса обучения, позволяющие обеспечить гарантированное качество и доступность обучающих программ
«где и сколько повышать качество обучения»	постоянный мониторинг стояния среды СО НКО и результатов образовательных мероприятий на предмет выявления потребности в обучении в сравнении с имеющимся в городе Перми предложением необходимого качества и доступности.

Поддержка профессиональной подготовки (практической и теоретической компетенции и элементов знания), которая приобретается в ходе обучения руководителей и сотрудников СО НКО, будет представлена квалификациями следующих категорий:

квалификация по конкретным областям работы, в том числе такая, которая тесно связана с конкретным занятием или местом работы (например, «Формы участия общественности в работе автономных учреждений», или «Методы формирования основ Интернет-культуры для социально-активных людей третьего возраста» и т.п.)

«родовая» квалификация по конкретному классу работ, пригодная для достаточного широкого спектра или «семейства» работ (например, «Социальный аниматор: основы и технологии деятельности», «Специалист по ИКТ-ресурсу (краудсорсингу) для НКО»; «Консультирование в общественной приемной» и т.п.)

«пересекающаяся» квалификация, называемая также ключевой или стержневой квалификацией, присущей всем видам работ, например, способность к социальному творчеству (креативное мышление), к работе в команде, проектная культура, достижение результатов (продуктивная культура, искусство общения и способность к руководству, способность к решению разных задач через коммуникацию с целевыми группами и т.п.)

Предлагается использование возможных «элементов» повышения НКО - квалификации через их внедрение (для обеспечения согласования и преемственности) не только в специализированные программы обучения в рамках программ поддержки СО НКО, но и в любые подсистемы, финансируемые или поддерживаемые муниципальными ресурсами: в рамках системы высшего образования, образования взрослых, школьного образования и профессионального образования и обучения. Для этого возможно применение широкой системы стимулов: поддержка целевых тематических спецсеминаров, предоставление материалов для модулей в учебных дисциплинах, конкурсы и олимпиады, развитие тематической проектной и внешкольной деятельности, в том числе в рамках гражданского образования, и т.п.

Таким образом, будет достигаться включение в политику развития систем обучения для НКО существующих отраслевых и иных систем, формирующие образовательных циклы, мероприятия, структуры и программы для СО НКО (на основании матрицы вложенных ресурсов).

Для реализации масштабной программы развития СО НКО в городе представляется целесообразным использовать стандартизированный ассортимент разнообразных видов работ, «собирая» из них, под конкретную задачу, «цепочки действий» отраслевых и территориальных органов МСУ г. Перми.

В самом общем виде это могут быть действия по достижению следующих результатов:

- оценить потребности в обучении специалистов и активистов СО НКО;
- разработать стандарт квалификационной компетенции социального предпринимателя, руководителя СО НКО, а так же функциональных менеджеров: финансиста, специалиста по некоммерческому маркетингу, по управлению персоналом, по волонтерингу и т.п.;
- с учетом стандарта квалификационных компетенций разработать базовые и специальные программы обучения (или отобрать их на конкурсной основе);
- проводить постоянные, тематические, пилотные мероприятия по обучению с оценкой из результатов и качества обучения;
- на систематической основе осуществлять отбор, подготовку, аттестацию и сертификацию преподавателей-консультантов;

- разработать (или отобрать на конкурсной основе) учебно-методическое обеспечение образовательных программ, включая тренажеры, книги, СД-диски, стимуляционные игры и проч.;
- развивать и координировать новые формы обучения (в том числе и дистанционные) с другими формами обучения;

Концепция предполагает поддержку мероприятий по обучению СО НКО в 5 тематических категориях:

- создание культуры некоммерческой (общественной) деятельности (в том числе развитие волонтерства, взаимодействие с партнерами, МСУ и т.п.);
- обучение принципам создания и управления процессами в СО НКО;
- обучение развитию производства социальных услуг;
- обучение в рамках актуальных возможностей или реакции на актуальные проблемы, стоящие перед городским сообществом и городской социально-экономической сферой (например, участие СО НКО в административной и бюджетной реформе на местном уровне и т.п.);
- обучение преподавателей для СО НКО.

В качестве отдельной тематической категории, связанной с развитием СО НКО, может быть выделено обучение чиновников органов местного самоуправления формам поддержки СО НКО и взаимодействию с ними; а также обучение журналистов взаимодействию с некоммерческими организациями, группами, проектами и программами и т.п.

Эту разнообразную квалификацию можно приобрести с помощью разных видов профессионального обучения и систем подготовки.

Ключевыми решениями, позволяющими обеспечить растущее качество и результативность обучения СО НКО в Перми, являются:

Формирование полного цикла системы подготовки кадров для СО НКО: от изучения образовательных потребностей через разработку стандартов качества процессов обучения, отбор и повышение квалификации преподавателей, регламент получения «обратной связи» от обучаемых – к мониторингу влияния обучения на деятельность СО НКО. Это позволит также конкретизировать требования к поставщику услуг (оператору проектов) по обучению СО НКО.

Формирование и пополнение библиотеки учебно-методических материалов для СО НКО. В библиотеку в обязательном порядке поступают материалы всех курсов, программ, мероприятий, разработанных в рамках программ поддержки СО НКО или разработанных для инициативных проектов, получивших муниципальную поддержку. Кроме того, стимулируется предоставление в библиотеку материалов, разработанных СО НКО, реализующих свою деятельность на территории города и получивших поддержку из других источников или в рамках собственной внепроектной деятельности. Библиотека в качестве публично доступного ресурса размещается в сети Интернет (на специализированном городском НКО-портале), а также в городских общественных центрах. Раз в три года происходит пересмотр имеющихся материалов и выявление в них устаревших с присвоением им соответствующей пометки.

Формирование системы добровольной аккредитации преподавателей (преподавателей-консультантов) для СО НКО. Это означает предоставление сведений о преподавателях обучающих программ, претендующих на поддержку, по особым критериям, включающим опыт преподавания, практический опыт в СО НКО, ссылки на публикации методических материалов, результаты внешней оценки, рекомендации и т.п. База данных преподавателей-тренеров является публичным ресурсом и размещается в сети Интернет (на специализированном городском НКО-портале).

Преобладание активных и практико-ориентированных форм обучения, включая кейс-стади, тренинги, стажировки в СО НКО и т.п. над традиционными (лекции семинары). Это позволит обеспечить формирование практических навыков в ходе «обучения действием», «погружением в реальные проблемы организации».

Возможность для СО НКО получить субсидию на компенсацию издержек, связанных с получением обучения в других регионах РФ (на конкурсной основе и на особо инновационные темы).

Цикл подготовки и выбора преподавателей – консультантов предусматривает конкурсный отбор, оценку, обучение (по результатам оценки), аттестацию (допуск к преподаванию по определенному виду программам), и, «сертификацию» (оценка качества преподавателя и консультанта, на основе оценки его практического опыта и оценки обучаемых), а также добровольную аккредитацию в городской системе поддержки СО НКО.

Оценку качества программ и мероприятий по подготовки кадров предлагается вести с использованием следующих характеристик:

- Качество процесса обучения;
- Конкурентоспособность знаний, полученных при обучении, в сравнении со знаниями, которые можно приобрести на свободном рынке образовательных услуг;
- Адресность обучения;
- Оперативность обучения;
- Доступность программ обучения;
- Дифференцированность подготовки;
- Комплексность знаний, умений и навыков;
- Практичность полученных знаний.

Эффективность и результативность любой программы подготовки кадров определяется динамикой роста развития СО НКО. По мере формирования муниципальной статистики в отношении СО НКО в числе соответствующих показателей эффективности можно рассматривать, например, отношение роста объема (доли) предлагаемой НКО продукции и услуг на рынке, увеличении доли занятых, к объёму затраченных на их подготовку и обучение средств.

Реализация концептуальных подходов к развитию кадрового потенциала осуществляется через включение в муниципальную программу поддержки СО НКО следующего комплекса мероприятий:

- организация и финансирование мероприятий по подготовке, переподготовке и повышению квалификации активистов и персонала для СО НКО;
- организация и финансирование подготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, специалистов специализированных организаций инфраструктуры, журналистов;
- организация стажировок в передовых СО НКО активистов и специалистов НКО;
- частичное финансирование НКО, образовательных учреждений, реализующих собственные эффективные образовательные программы для СО НКО;
- организация индивидуальных консультаций персонала СО НКО в приоритетных видах деятельности;
- частичное финансирование специализированных организаций инфраструктуры для СО НКО, оказывающих услуги СО НКО на льготной и бесплатной основе при условии аккредитации таких организаций или их отдельных программ в системе «муниципального сервиса» г.Перми для СО НКО;
- создание банков информации по направлениям (обучающие и методические материалы для СО НКО, преподаватели-консультанты для СО НКО и др.), заказчиками создания и собственниками таких банков информации выступает г. Пермь, держатели (операторы) информации выбираются на конкурсной основе;
- обеспечение доступности информации об обучающих программах и проектах для СО НКО на публичных муниципальных ресурсах в сети Интернет и др. информационных ресурсах;
- подготовка каталогов и стендов для участия в специализированных выставках «Образование и карьера», а также для форумов СО НКО и т.п.;

- организация мониторинга, обобщения и распространения опыта поддержки повышения квалификации кадров для СО НКО;
- проведение экспертизы и оценки эффективности образовательных программ, проектов, мероприятий и материалов;
- содействие формированию повышенных стандартов образовательных программ для СО НКО, в том числе поддержка саморегулируемых сообществ преподавателей, консультантов, тренеров для СО НКО и т.п.

3.5.1. Развитие трудовых отношений в НКО города Перми

СО НКО являются значимым сектором занятости для квалифицированных специалистов и обладают высоким потенциалом для создания новых рабочих мест на территории города Перми. При этом под созданием новых рабочих мест понимаются все виды занятости: постоянная и во временных формах, полная и частичная, а также самозанятость.

Вместе с тем необходим цивилизованный рынок труда в негосударственном некоммерческом секторе, в том числе в части привлечения кадровых ресурсов для деятельности СО НКО.

Работники СО НКО должны быть в равной мере защищены в сфере трудовых прав, как и другие категории работников, занятые в бизнесе, бюджетном и государственном секторе. Вместе с тем констатируется, что СО НКО в качестве работодателя имеет свои специфические признаки и интересы, которые должны быть учтены.

Город Пермь рассчитывает на ответственное отношение СО НКО к наемным работникам, а также на ответственность самих работников за защиту своих прав и готов предпринять дополнительные меры по защите трудовых прав наемных работников в негосударственном некоммерческом секторе.

Таким образом, все меры поддержки СО НКО на территории города Перми в целом должны увязываться с политикой развития трудовых отношений и увеличения занятости.

Применение мер поддержки к СО НКО должно увязываться с ее обязательствами по увеличению рабочих мест либо положительной динамике официально показываемого вознаграждения своим работникам.

Также необходимо учитывать, что:

- оказание поддержки НКО гарантирует в свою очередь создание новых рабочих мест, в том числе на условия полной и частичной занятости;
- большая часть лиц, занятых в НКО, неформально относится к реализации прав граждан на оформление трудовых отношений, полагая, что содействие НКО, прежде всего, осуществляется на условиях волонтерства;
- однако в целях роста качества предоставления социальных услуг НКО необходимо обеспечить не только идейную, но и имущественную мотивацию лиц, вовлекаемых в деятельность НКО.

В этой связи при предоставлении тех или иных мер поддержки целесообразно:

- предусматривать формы отчетности об использовании этих мер поддержки, которые позволят гарантировать вовлечения новых лиц в деятельность НКО на условиях официальной занятости, а в дальнейшем предоставления информации в центры занятости о наличии вакантных трудовых мест;
- проводить обучение НКО цивилизованному администрированию трудовых отношений. С этой целью разработать и внедрить пакет типовых форм минимальной кадровой документации с распространением их через районные администрации и налоговые инспекции, ассоциации и сети СО НКО, портал СО НКО и т.п.;

- проводить обучение населения через центры занятости (школы и т.п.) с привлечением внимания к особенностям трудовой деятельности в НКО с предоставлением основ знаний о культуре гражданской деятельности и основах волонтерства.

3.6. Развитие системы гражданского участия в формировании муниципальной политики, в разработке и реализации городских программ, проведении реформ

Для обеспечения эффективного взаимодействия СО НКО и органов местного самоуправления, обеспечения полноценного участия представителей общественности в формировании муниципальной политики, в разработке и реализации городских программ необходимо формирование постоянно действующих площадок и механизмов взаимодействия.

Одна из зарекомендовавших себя форм общественного участия в обсуждении и принятии решений – обеспечение участия представителей заинтересованных СО НКО в деятельности консультативных советов (экспертных советов) при структурных подразделениях органов местного самоуправления. Для обеспечения большей эффективности деятельности совещательных органов необходимо обеспечить большую прозрачность деятельности общественных советов, внедрить систему мониторинга предложений общественных советов и учета их в деятельности отраслевых и территориальных органов МСУ. Кроме того, необходимо закрепить гарантии квоты представителей НКО в совещательных органах и формализовать условия и порядок их включения.

Основой участия общественности в обсуждении вопросов местного значения и взаимодействия с органами власти является доступность информации о деятельности, решениях и планах. Разработка и внедрение механизмов отчетности структурных подразделений Администрации города Перми перед общественностью, в том числе посредством публикации информации о деятельности, решениях и инициативах на официальном сайте, информационном портале СО НКО, в виде размещения публичных отчетов, будет способствовать обеспечению большей прозрачности деятельности и большей информированности представителей СО НКО и заинтересованных целевых групп, а также их большей вовлеченности.

Порядок и в ряде случаев обязательность проведения общественной экспертизы проектов решений органов местного самоуправления по направлениям деятельности СО НКО, в том числе в виде антикоррупционной экспертизы и оценки регулирующего воздействия, должно быть регламентировано соответствующими правовыми актами, определяющими также гарантии публичного и аргументированного ответа органа МСУ на их результаты.

Необходимо использование единой системы информирования для распространения информации о проведении публичных слушаний, общественной экспертизы проектов муниципальных правовых актов по направлениям деятельности СО НКО, а также о результатах проведенных мероприятий.

Административные регламенты, система мониторинга качества предоставления муниципальных услуг, регламенты деятельности консультативных и экспертных советов должны обеспечивать участие представителей заинтересованных СО НКО в оценке результативности и эффективности реализуемых органами МСУ и муниципальными учреждениями программ (мероприятий) в области социальной политики и социально-значимых сферах;

Кроме того, муниципальные решения должны создавать организационно-правовую основу для развития различных форм общественного контроля, поддержки инициатив в данном направлении, привлечения представителей заинтересованных СО НКО к оценке результативности и эффективности реализуемых муниципальных программ, стимулирования и развития новых форм самоорганизации граждан в целях решения вопросов местного значения.

Отдельным постоянным направлением поддержки является деятельность по формированию и консультационно-методической поддержке функционирования попечительских (общественных, наблюдательных) советов муниципальных учреждений социальной сферы, с обеспечением привлечения участия в их работе заинтересованных СО НКО.

3.7. Нормативно-правовая поддержка СО НКО. Предложения по совершенствованию нормативной базы города Перми для повышения эффективности взаимодействия органов местного самоуправления и НКО.

Основной целью нормативно-правовой поддержки СО НКО является создание понятных, прозрачных и предсказуемых правил привлечения СО НКО в решении задач городского развития, а также формирование условий для развития среды некоммерческой деятельности на основе адресного характера механизмов поддержки.

Для обеспечения поддержки НКО и широкого вовлечения НКО в оказание социальных услуг требуется разработка ряда нормативных актов, предусматривающих и устанавливающих следующие желаемые изменения в условиях для деятельности СО НКО:

- реализацию механизма распределения бюджетного финансирования оказания социальных услуг на конкурсной основе путем предоставления бюджетных субсидий либо реализацию механизма закупок работ (услуг) для муниципальных нужд;
- предоставление СО НКО и организациям, предоставляющим им благотворительные пожертвования, налоговых льгот;
- предоставление НКО имущественной поддержки в виде предоставления недвижимого имущества в аренду на льготных условиях или в безвозмездное пользование, установление специальных тарифов при оплате услуг ЖКХ;
- обеспечение информационной поддержки деятельности НКО в средствах массовой информации, а также посредством социальной рекламы;
- создание единых консультационных центров для НКО по вопросам участия в конкурсах социально-значимых проектов и в закупках товаров (работ, услуг) для муниципальных нужд;
- формирование попечительских (общественных, наблюдательных) советов муниципальных учреждений социальной сферы с обеспечением привлечения участия в их работе заинтересованных НКО;
- проведение общественной экспертизы проектов нормативных актов Пермской городской думы;
- повышение прозрачности выделение помещений в пользование НКО как на основе отдельных договоров, так и рамках осуществления деятельности общественных центров;
- создание общественных советов при органах исполнительной власти местного самоуправления и их должностных лицах;
- обеспечения участия НКО в различных формах муниципального контроля (надзора), а также за выполнением муниципальных функций (оказание муниципальных услуг);
- развитие спектра услуг, предоставляемых НКО на базе и через систему общественных центров города Перми;
- предоставление налоговых льгот по обязательным платежам, поступающим в муниципальный бюджет;
- повышение прозрачности нормативных актов, регулирующих деятельность общественных центров как центров активности НКО.

Снижение уровня административных барьеров при доступе к оказанию муниципальных услуг на основе муниципальных контрактов

- целесообразно подготовить ряд предложений по установлению гарантий о включении НКО в число лиц, которые должны быть задействованы при оказании муниципальных услуг и в реализации мероприятий, направленных на решение вопросов муниципального значения;
- разработка в муниципальных программах отдельного блока, регулирующего условия включения СО НКО в реализацию соответствующей программы;
- включение в соответствующие нормативные акты, связанные с предоставлением имущественной и иной поддержки НКО, норм, обеспечивающих максимальную информационную прозрачность тех или иных решений по предоставлению такой поддержки, например, предоставление преференций при уплате арендной платы, принятия решений о предоставлении в безвозмездное пользование муниципального имущества;
- включение в программы повышения квалификации муниципальных служащих мероприятия (модули) по обучению их работе с СО НКО, в том числе по вопросам вовлечения их в оказание муниципальных услуг, благотворительности, добровольчества.

3.7.1. Примерный перечень нормативных актов органа местного самоуправления по вопросам поддержки СО НКО

1. Разработка нормативного акта «Об имущественных субсидиях для социально ориентированных некоммерческих организаций по оплате аренды недвижимого имущества», регулирующего предоставление из муниципального бюджета на конкурсной основе субсидий СО НКО для оплаты аренды помещений, а также оплаты коммунальных услуг

2. Внесение изменений в Решение Пермской городской Думы от 8 ноября 2005 г. N 187 «О земельном налоге на территории города Перми», предоставляющих налоговые льготы при уплате земельного налога для лиц, осуществляющих благотворительную деятельность

3. Разработка нормативного акта «Об едином муниципальном информационном центре для НКО» с целью предоставления консультаций по возможному участию СО НКО в деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, а также проведение информационной кампании по формированию положительного образа НКО как субъектов предоставления социальных услуг.

4. Разработка ряда нормативных актов и внесение изменений в Решение Пермской городской Думы от 30.08.2011 № 184 «Об Общественном совете при Пермской городской Думе», Решение Пермской городской Думы от 29.01.2008 № 19 «Об утверждении Порядка наименования и переименования внутригородских объектов города Перми и установки объектов монументального искусства на территории города Перми», Решение Пермской городской Думы от 26.06.2007 № 143 «Об утверждении Правил землепользования и застройки города Перми» существующие нормативные акты, гарантирующие специальную квоту представителей НКО в совещательных органах, создаваемых при муниципальных органах и их должностных лицах, а также определение условий их включения («прозрачность») в эти органы.

5. Разработка нормативного акта «Об информационной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций», регулирующего различные формы оказания информационной поддержки НКО, включающие гарантии публикаций социальной рекламы в СМИ, финансируемых из бюджета города Перми, создание городского информационного портала, другое.

6. Включение в решение Пермской городской Думы о ежегодном бюджете гарантий вовлечения НКО в оказание муниципальных услуг.

7. Включение в решение Пермской городской Думы о ежегодном бюджете гарантий предоставления субсидий, связанных с изготовлением и распространением социальной рекламы.

8. Внесение изменений в Решение Пермской городской Думы от 27.01.2009 N 11 «Об утверждении Положения о порядке установки и эксплуатации рекламных конструкций на территории города Перми» гарантий предоставления льготного режима для рекламных конструкций, используемых для размещения (более чем на 50%) социальной рекламы.

9. Предусмотреть в решении Пермской городской Думы о ежегодном бюджете выделение субсидий на оплату аренды нежилых помещений и коммунальных услуг для социально ориентированных некоммерческих организаций.

10. Включения в отдельные нормативные акты (например, Правила содержания кошек и собак в городе Перми), регулирующие деятельность муниципальных учреждений, гарантий осуществления общественного контроля со стороны НКО.

11. Разработка нормативного акта, регулирующего порядок создания и ведения Реестра социально ориентированных некоммерческих организаций – получателей муниципальной поддержки.

12. Разработка нормативного акта «О видах деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций», определяющего виды деятельности, осуществление которых НКО является основанием для их отнесения к социально ориентированным на территории города Перми.

13. Разработка нормативного акта, регулирующего порядок создания и ведения перечня муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав некоммерческих организаций). Муниципальное имущество, включенное в указанные перечни, может предоставляться в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) социально ориентированным некоммерческим организациям. Эти перечни подлежат обязательному опубликованию в средствах массовой информации, а также размещению в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальном сайте администрации города Перми.

14. Внесение изменений в Решение Пермской городской Думы от 23 декабря 2008 г. N 425 «Об утверждении положения о порядке передачи муниципального имущества города Перми в

безвозмездное пользование», гарантирующее предоставление СО НКО недвижимого имущества, включенного в перечень имущества для предоставления СО НКО, на безвозмездной основе.

15. Разработка нормативного акта «Об ежегодном докладе о состоянии, проблемах и перспективах развития социально ориентированных некоммерческих организаций и их поддержке».

3.7.2. Предложения по подходам к формированию реестра СО НКО

В соответствии со статьей 31.2 Федерального закона от 12.01.96 N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» для регистрации социально ориентированных организаций – получателей муниципальной поддержки формируется и ведется реестр СО НКО - получателей поддержки (далее Реестр).

Реестр содержит сведения о получателях:

- финансовой поддержки (субсидии, гранты, премии, суммы, предусмотренные договорами оплаты услуг и другой финансовой помощи из средств бюджета города);
- имущественной поддержки (предоставление муниципальных помещений в безвозмездное пользование, передача технических средств в безвозмездное пользование);
- информационной поддержки (оплата из средств бюджета города статей о деятельности НКО в средствах массовой информации согласно официальным обращениям НКО);
- консультационной поддержки;
- поддержки в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев СО НКО (оплата из средств бюджета города участия представителей НКО в семинарах, тренингах, конференциях, курсах переподготовки и повышения квалификации);
- предоставлении СО НКО льгот по уплате местных налогов и сборов.

Формирование реестра осуществляется уполномоченным на это органом на основании порядка формирования и ведения реестра, утвержденного Пермской городской думой, с учетом требований, предусмотренных приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 17.05.2011 N 223 «О ведении реестров социально ориентированных некоммерческих организаций - получателей поддержки, хранении представленных ими документов и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования указанными реестрами».

Реестр создается в целях:

- создания благоприятных условий эффективного взаимодействия МСУ и НКО на принципах партнерства по реализации приоритетных направлений социально-экономического развития в городе;
- стимулирования СО НКО к расширению взаимодействия с МСУ в формах участника реализации городских целевых программ, исполнителя социального заказа, получателя гранта, а также в иных формах, предусмотренных НПА;
- информирования пермяков о деятельности СО НКО, их реальном вкладе в решение социальных проблем города;
- содействия в повышении доверия к СО НКО - участникам благотворительной деятельности.

В структуру реестра отдельным разделом входит реестр недобросовестных негосударственных некоммерческих организаций, а также реестр благотворительных организаций города.

В реестр благотворительных организаций в добровольном порядке включаются благотворительные организации, занимающиеся более года на территории города деятельностью, направленной на решение социально значимых проблем города Перми. В качестве дополнительной информации (для применения к объекту поддержки стратегии развития) указывается длительность пользования муниципальной поддержкой.

Принципы включения в реестр:

- включение СО НКО в реестр носит добровольный характер;
- в реестр благотворительных организаций в добровольном порядке включаются благотворительные организации, занимающиеся более года на территории города

деятельностью, направленной на решение социально значимых проблем непосредственно в городе;

- в реестр недобросовестных негосударственных некоммерческих организаций включаются организации, в отношении которых вступили в действие официальные решения судебных и государственных контрольных органов, подтверждающие нарушение ими законодательства Российской Федерации; организации, для которых документально подтверждено невыполнение ими своих договорных обязательств и иных соглашений с МСУ.

Информация, содержащаяся в реестрах СО НКО - получателей поддержки, является открытой для всеобщего ознакомления и предоставляется в соответствии с Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Обязанности оператора ведения реестра на конкурсной основе могут быть переданы в аутсорсинг немуниципальной организации (учреждению), в том числе социально ориентированной некоммерческой организации.

3.8. Проведение мониторингов, исследований, анализ показателей деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций

Прозрачность деятельности СО НКО способствует более эффективному взаимодействию органов местного самоуправления, СО НКО и потребителей услуг в области решения проблем в социально значимой сфере.

Сбор и анализ сведений о деятельности СО НКО – получателей поддержки позволит проводить оценку эффективности мер, направленных на поддержку СО НКО, прогнозировать их дальнейшее развитие и осуществлять вносить коррективы в программу поддержки СО НКО.

Основной мониторинга деятельности СО НКО является ежегодная отчетность получателей муниципальной поддержки. Обязательным условием получения муниципальной поддержки в любой форме (финансовой, экономической, имущественной, информационной и др.) является ежегодное размещение СО НКО публичных отчетов о своей деятельности и предоставление необходимой статистической информации.

СО НКО - получатели муниципальной поддержки, ежегодно размещают публичные отчеты о деятельности в произвольной форме и до 1 марта представляют в Уполномоченный орган информацию о своей деятельности по утвержденной форме (форма утверждается и пересматривается в рамках разработки и принятия Программы муниципальной поддержки СО НКО).

Уполномоченный орган или оператор, отобранный в рамках законодательства о закупках для муниципальных нужд, проводит анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей деятельности СО НКО - получателей муниципальной поддержки, дает оценку их эффективности, в том числе осуществляет следующие функции:

- сбор и систематизация статистической и аналитической информации о реализации мероприятий; организация экспертизы проектов на всех этапах реализации мероприятий; организация независимой оценки показателей результативности и эффективности мероприятий, их соответствия целевым индикаторам и показателям;
- мониторинг и анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей деятельности СО НКО – получателей муниципальной поддержки; формирование единой информационной системы; содействие в организации официального статистического учета СО НКО и т.д.

На основании данных о состоянии деятельности СО НКО - получателей муниципальной поддержки Уполномоченный орган представляет депутатам Пермской городской думы ежегодную информацию о состоянии, проблемах и перспективах СО НКО.

Программа поддержки СО НКО должна включать блок мероприятий аналитического характера, включая:

- проведение научно-исследовательских работ по проблемам деятельности и развития СО НКО;

— организацию постоянного мониторинга и анализа финансовых, экономических, социальных и иных показателей деятельности указанных организаций, оценки эффективности мер, направленных на развитие СО НКО в субъектах Российской Федерации.

Показатели, используемые для оценки деятельности СО НКО, должны соответствовать следующим требованиям:

- адекватность, точность, объективность;
- достоверность, возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки;
- однозначность, одинаковое понимание существа измеряемой характеристики как специалистами, так и конечными потребителями услуг;
- экономичность, получение отчетных данных должно проводиться с минимально возможными затратами; применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих процедурах сбора информации;
- сопоставимость, непрерывное накопления данных и обеспечение их сопоставимости за отдельные периоды;
- своевременность и регулярность, для использования в целях мониторинга отчетные данные должны собираться не реже 1 раза в год.

В число используемых показателей должны включаться показатели, характеризующие конечные общественно значимые результаты, непосредственные результаты и уровень удовлетворенности потребителей оказываемыми СО НКО услугами (осуществляемой деятельностью), их объемом и качеством.

3.9. МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ

Концепция предполагает поэтапное выстраивание отрасли СО НКО по производству социальных услуг в городе Перми.

1 этап. Выстраивание отрасли НКО и инфраструктуры поддержки

- создание правил, институтов, компетенций;
- отладка механизмов программы предоставления поддержки, выдачи субсидий и т.п.;
- создание среды (информационной, консультационной, обучающей, методической коммуникационной) для взаимодействия ОМСУ, благотворителей, СО НКО, добровольцев, активных граждан;
- повышение компетенции СО НКО и МСУ в сфере развития социально ориентированной некоммерческой деятельности;
- повышение прозрачности СО НКО;
- облегчение привлечения СО НКО негосударственного/немуниципального финансирования;
- пилотные проекты участия СО НКО в предоставлении социальных бюджетных услуг.

2 этап. Рост отрасли и ее финансирования ОМСУ

- передача НКО предоставления ряда социальных услуг;
- исполнение СО НКО некоторых полномочий по управлению программой поддержки СО НКО (по организации конкурсов заказа / гранта, по распоряжению средствами, вложенными в фонды местных сообществ и др.);
- формирование инфраструктуры развития социального предпринимательства;
- предоставление сложных форм поддержки (частно-муниципальных), с привлечением средств бизнеса, банков и т.п.;
- формирование саморегулирования в производстве СО НКО;
- децентрализация финансирования НКО.

3 этап. Достижение уровня лучших практик

- передача СО НКО в исполнение некоторых делегированных им полномочий органов МСУ в социальной сфере;
- достижение уровня состояния, потенциала и результативности СО НКО, близкого к развитым странам;
- развитие саморегулирования СО НКО, формирование и общественное признание «лучших практик» предоставления социальных, в том числе бюджетных, услуг в секторе СО НКО;
- переход на финансирование НКО путем возмещения расходов, развитие мер повышения финансовой устойчивости;
- введение схемы потребительских субсидий получателям услуг НКО («потребительских ваучеров» для некоторых СО НКО).

3.9.1. Программно-целевые методы поддержки СО НКО

В общественной повестке дня остро стоит необходимость создания системы взаимовыгодного сотрудничества между органами местного самоуправления города Перми, СО НКО и предпринимательством как тремя равноправными субъектами в целях объединения усилий для решения социальных задач.

Для этого требуется решить целый комплекс задач: совершенствование механизмов оказания имущественной поддержки СО НКО, развитие информационно-телекоммуникационных сетей для наиболее эффективного освещения социально-значимой деятельности, меры поддержки в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев СО НКО и т.д.

Для изменений в сложной системе социально-экономических условий функционирования НКО наиболее адекватным решением является применение программно-целевого метода. Целевые программы представляют собой увязанные по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплексы мероприятий, обеспечивающих эффективное решение конкретных задач.

Использование программно-целевого метода позволит:

- определить приоритетность мероприятий, очередность и сроки их реализации;
- увязать имеющиеся и планируемые финансовые ресурсы с разрабатываемыми комплексами мероприятий по направлениям программы;
- распределить полномочия и ответственность исполнителей программы;
- эффективно планировать расходы на осуществление программных мероприятий и проводить мониторинг достижения результатов и показателей реализации программы;
- минимизировать риски нецелевого использования бюджетных средств;
- сконцентрировать все организационные и финансовые ресурсы на решении первоочередных задач.

Программно-целевой метод позволяет реализовать потребность в осуществлении модернизационных процессов в социальной сфере, обусловленную, с одной стороны, возрастанием сложности, комплексности проблем социального развития, требующих для своего решения эффективных межведомственных и межсекторных взаимодействий, и, с другой — высокой степенью дифференциации СО НКО. Данный метод способствует более эффективному использованию и концентрации финансовых, материальных, трудовых и иных ресурсов.

Для программно-целевого метода характерно то, что он обеспечивает реализацию одновременно двух типов интеграции: пространственной, когда требуется объединить усилия субъектов, принадлежащих к различным секторам, и временной, когда требуется добиться четкой последовательности и единства различных этапов (стадий) общего процесса движения к конечной цели, предусмотренной программой.

Кроме того программно-целевой метод представляется наиболее целесообразным для создания условий развития институтов гражданского общества, поддержки СО НКО, благотворительной деятельности и добровольчества на территории города Перми. Концентрация мероприятий,

обеспечение контроля за их реализацией, закрепление исполнителей будут способствовать надежности и эффективности реализации Программы.

3.9.2. Стратегические принципы поддержки деятельности программно-целевыми методами

Для формирования устойчивости деятельности при реализации концепции предлагается руководствоваться при определении форм поддержки конкретных мер и действий следующими принципами:

Программирование – как учет интегрированного подхода, гарантирующего стратегическую связь между направлениями, программами и проектами муниципальной поддержки СО НКО.

Партнерство касается общности как между НКО и органами МСУ, так и между немунципальными участниками системы поддержки СО НКО в городе Перми. При этом предполагается по возможности находить не только ситуативных проектных партнеров, но и стратегически партнерские программы (целевые государственные, донорские, внутренних программы сетевых общественных организаций и их коалиций и т.п.). Необходимо способствовать активному участию всех заинтересованных партнеров в подготовке, реализации и мониторинге мер поддержки СО НКО в г. Перми.

В соответствии с принципом *дополнительности* необходимо, чтобы объемы расходов и инвестиций из других источников в отношении поддержки НКО не снижались в результате действия программы. Это требование направлено на недопущение замены приемлемого финансирования за счет собственных средств деньгами программ и проектов.

Принцип *концентрации* направлен, главным образом, на предотвращение «распыления» бюджетов программ и мероприятий поддержки СО НКО с целью решения слишком большого количества задач. Средств, направляемых на решение первоочередных задач и мероприятий, должно быть достаточно для того, чтобы в результате можно было почувствовать реальный эффект.

Кроме того, в качестве принципов повышения эффективности реализации программы могут быть применены принципы *субсидиарности* и *гибкости*. *Субсидиарность* означает решение проблемы и реализацию действий на том уровне, который в наибольшей степени подходит для этого; как правило, это самый низший из возможных уровней. На практике это будет означать, что централизация предлагаемых стратегических мер должна касаться только той деятельности, которую невозможно эффективно осуществлять на уровне районов и сообществ. *Гибкость* указывает на необходимость создания достаточно гибкой программы исполнения концепции, в которой заложены мониторинг и возможность должным образом реагировать на изменение обстоятельств в течение периода реализации концепции.

Принцип *согласованности* отражает желание и необходимость приведения в соответствие всех важнейших областей реализации концепции (включая отраслевые системы, программное управление и распространение результатов) для достижения максимального синергетического эффекта от реализации проектов и подпрограмм на муниципальном, государственном и ведомственном уровнях.

Принцип *«распределенности»* или *«равных возможностей»* означает предоставление поддержки таким образом, чтобы предоставить одинаковые возможности для участия в реализации концепции представителей разных объединений горожан, независимо от их географического местоположения (за исключением мер селективной поддержки, где географическая специализация является обязательным условием применения данных мер к СО НКО определенных территорий или отраслей).

3.9.3. Механизм управления реализацией Концепции

Механизм реализации Концепции включает разработку, принятие и финансирование целевой программы поддержки СО НКО, ежегодное формирование перечня программных мероприятий на очередной финансовый год и на плановый период с уточнением затрат по программным мероприятиям в соответствии с мониторингом фактически достигнутых и целевых показателей реализации программы, информирование общественности о ходе и результатах реализации программы, финансировании программных мероприятий.

К механизмам реализации концепции относятся:

- совершенствование законодательства, внесение изменений в муниципальные правовые акты по вопросам поддержки и функционирования СО НКО;
- формирование полномочий по вопросам поддержки СО НКО у органов МСУ, в том числе выделение уполномоченного органа в сфере поддержки СО НКО;
- включение задач и мероприятий по реализации Концепции в целевые муниципальные программы;
- учет задач концепции при формировании местного бюджета, концентрация финансовых и материальных ресурсов на реализации приоритетных направлений и задач концепции;
- совершенствование системы взаимодействия между органами местного самоуправления и некоммерческими организациями, в том числе на основе консультационных механизмов, общественной экспертизы, гражданского контроля и т.п.;
- привлечение внимания к целям и содержанию концепции СО НКО муниципальных служащих, внедрение соответствующих подходов в исполнение ими должностных обязанностей; повышение их квалификации в сфере поддержки и взаимодействия с СО НКО;
- информирование СО НКО и населения города Перми о ходе приоритетах, механизмах и результатах реализации концепции;
- городской общественный консультативный совет по взаимодействию органов МСУ с негосударственными СО НКО; постоянно действующие общественные и экспертные советы, совещания, рабочие и экспертные группы и комиссии;
- конкурсы социально значимых программ, социальный заказ, программы предоставления субсидий для СО НКО;
- постоянный мониторинг и анализ эффективности поддержки СО НКО и оказываемого влияния на социально-экономические, демографические и иные аспекты развития города, а также последующая корректировка конкретных мер поддержки СО НКО;
- информационная система (портал), предоставляющая в сети Интернет информацию для СО НКО и освещающая деятельность СО НКО, благотворительную деятельность и добровольчество;
- функционирование поддержанной муниципальными средствами консультационной, информационной, методической, производственной инфраструктуры некоммерческой деятельности, благотворительности и добровольчества; методическое содействие развитию фондов местного сообщества, направленных на финансирование общественных проектов развития территории;
- функционирующая система стимулов для формирования социально ответственного бизнеса;
- ежегодная конференция (форум) СО НКО г.Перми.

Выделяется три этапа подготовки и реализации концепции поддержки СО НКО в г. Перми:

I этап: разработка проекта концепции поддержки СО НКО на территории г. Перми

Администрация города Перми:

- размещает заказ на разработку/разрабатывает концепцию поддержки СО НКО
- выносит на общественные консультации проект концепции поддержки СО НКО
- вносит изменения в проект концепции с учетом проведенных общественных консультаций
- вносит в городскую думу проект концепции

Профильный комитет городской думы:

- рекомендует рассмотреть проект концепции на заседании думы в I чтении/ рекомендует отклонить проект концепции и отправить на доработку.

Пермская городская дума:

- утверждает проект концепции в I чтении/ отклоняет проект концепции и отправляет на доработку проект концепции;
- вносит поправки в проект концепции / утверждает либо отклоняет во II и последующих чтениях.

II этап: разработка проекта программы (на 3 года) поддержки СО НКО, разработанной на основе утвержденной концепции поддержки СО НКО.

Администрация города Перми:

- размещает заказ на разработку/разрабатывает программы поддержки СО НКО;
- выносит на общественные консультации проект программы поддержки СО НКО;
- вносит изменения в проект программы с учетом проведенных общественных консультаций;
- вносит в городскую думу проект программы.

Профильный комитет городской думы:

- рекомендует рассмотреть проект программы на заседании думы в I чтении/ рекомендует отклонить проект программы и отправить на доработку.

Пермская городская дума:

- утверждает проект программы в I чтении/ отклоняет проект программы и отправляет на доработку проект Программы;
- вносит поправки в проект программы / утверждает либо отклоняет во II и последующих чтениях.

Разработка последующих программ происходит, начиная со II этапа. Проект изменений в концепцию предлагается вместе с проектом последующих Программ в случае необходимости и принимаются одновременно.

III этап: реализация программы

В рамках третьего этапа целесообразно разделить управление программой:

- на общее управление программой;
- управление реализацией отдельных направлений программы.

Необходимо разделить функции контроля над расходованием средств и контроля за достижением целей программы. Также представляется нецелесообразным совмещение функций контроля и управления выполнением программы.

Для полноценного управления программой необходима реализация функций:

- управляющий совет программы;
- исполнительное руководство программой и целевое руководство подпрограммами;
- ответственное исполнительство работ;
- контроль над получением и расходованием программой муниципальных средств;
- мониторинг, контроль и оценка достижения в реализации программы плановых результатов и показателей.

Руководители подпрограмм и некоторые ответственные исполнители могут быть определены в программе сразу - частично без конкурса в связи с имеющейся успешной специализацией, частично на конкурсной основе.

Таблица 3 Общее управление реализацией программы

Функция управления реализацией программы	Органы управления реализацией программы
Планирование выполнения мероприятий программы	Уполномоченный орган в сфере поддержки СО НКО ³ с участием Управляющего совета программы ⁴
Заказ на реализацию мероприятий программы	Администрация г. Перми в лице уполномоченного органа

³ Необходимо решить вопрос о создании отдельного уполномоченного органа в сфере поддержки СО НКО либо необходимо наделить соответствующими полномочиями существующие органы.

⁴ Управляющий совет Программы целесообразно создать с обязательным участием представителей СО НКО, в том числе членов Общественного совета при Пермской городской Думе и/или на базе Фондов местных сообществ

Стратегическое управление программой (выбор приоритетов, тем, направлений деятельности)	Управляющий совет программы
Оперативное управление выполнения мероприятий программы	Уполномоченный орган в сфере поддержки СО НКО
Контроль хода выполнения мероприятий программы	Заместитель главы администрации города Перми
Анализ состояния работ по программе	Управляющий совет программы
Выработка решений, не требующих изменения ключевых параметров программы	Управляющий совет программы
Мониторинг изменений федерального законодательства и законодательства Пермского края по вопросам поддержки СО НКО	Уполномоченный орган в сфере поддержки СО НКО
Подготовка проектов изменений в программу, нормативные правовые акты города Перми, бюджет города Перми	Уполномоченный орган в сфере поддержки СО НКО
Внесение в Пермскую городскую думу проектов изменений в программу, нормативные правовые акты города Перми, бюджет города Перми	Администрация города Перми
Внесение изменений в программу и другие НПА города Перми, бюджет города Перми	Пермская городская дума (профильный комитет городской думы)
Установление налоговых льгот, льгот на оплату аренды муниципального имущества	Пермская городская дума (профильный комитет городской думы)
Отчет о ходе работ по программе (1 раз в год) ⁵	Уполномоченный орган в сфере поддержки СО НКО
Оценка результатов реализации программы ⁶	Администрация города Перми в лице заместителя главы администрации города Перми
Осуществление контроля целевого и эффективного расходования средств бюджета города Перми, предоставленных в рамках оказания поддержки СО НКО	Контрольно-счетная палата города Перми

Таблица 4 Управление реализацией отдельными направлениями программы

Направление поддержки	Органы и подразделения, участвующие в реализации направления
Предоставление субсидий общественным организациям на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг на основании договоров, заключаемых с уполномоченным органом при решении вопросов, устанавливаемых решением Пермской городской думы	Администрация города Перми, уполномоченный орган в сфере поддержки СО НКО, уполномоченный орган по вопросам финансового управления
Предоставление субсидий общественным организациям на безвозмездной и безвозвратной основе на компенсацию издержек по арендной плате	Администрация города Перми, уполномоченный орган в сфере поддержки СО НКО, уполномоченный орган по вопросам финансового управления
Предоставление субсидий общественным организациям на безвозмездной и безвозвратной	Администрация города Перми, уполномоченный орган в сфере поддержки СО НКО,

⁵ Уполномоченный орган в сфере поддержки СО НКО готовит годовой отчет о ходе реализации программы, который представляет управляющему совету программы

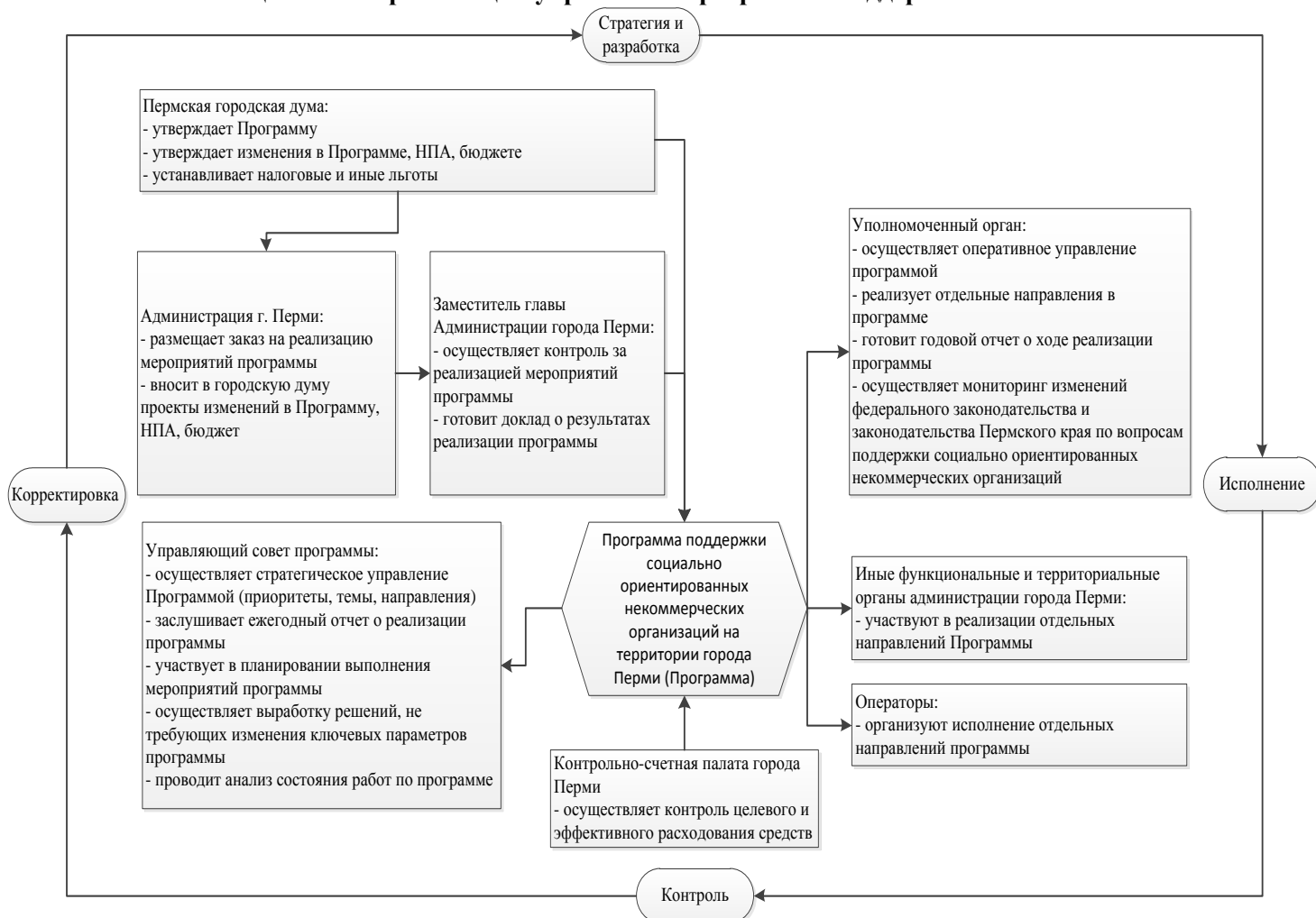
⁶ Администрация города Перми в лице заместителя главы администрации города Перми готовит доклад о результатах реализации Программы, который представляет управляющему совету программы, общественному совету при городской думе и депутатам Пермской городской думы, включая возможное проведение общественных слушаний или общественных консультаций

Направление поддержки	Органы и подразделения, участвующие в реализации направления
основе в целях возмещения затрат на подготовку или переподготовку работников и добровольцев СО НКО	уполномоченный орган по вопросам финансового управления
Организация конкурса на предоставление субсидий на безвозмездной и безвозвратной основе с целью возмещения затрат в связи с выполнением социально значимых работ или оказанием социально значимых услуг организациями - победителями ежегодных городского и районного конкурсов социально значимых проектов	Оператор ⁷ конкурса, уполномоченный орган в сфере поддержки СО НКО, уполномоченный орган по вопросам финансового управления
Передача во владение и пользование СО НКО на безвозмездной основе либо по льготным расценкам имущества (движимого и недвижимого), находящегося в муниципальной собственности	Администрация города Перми, уполномоченный орган в сфере поддержки СО НКО, уполномоченный орган в сфере имущественных отношений
Установление СО НКО отсрочки (рассрочки) по арендной плате за пользование муниципальным имуществом, включая земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности	Администрация города Перми, уполномоченный орган в сфере поддержки СО НКО, уполномоченный орган в сфере имущественных отношений, уполномоченный орган по вопросам финансового управления
Размещение у СО НКО заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, в том числе в форме аутсорсинга и заказов на выполнение НИР	Администрация города Перми, уполномоченный орган по вопросам размещения муниципального заказа или организация, выполняющая функции оператора организации размещения муниципального заказа, уполномоченный орган в сфере поддержки СО НКО
Организация предоставления грантов (целевых пожертвований)	Оператор грантового конкурса, уполномоченный орган в сфере поддержки СО НКО, Уполномоченный орган по вопросам финансового управления
Формирование, ведение муниципального реестра СО НКО – получателей муниципальной поддержки	Уполномоченный орган в сфере поддержки СО НКО
Осуществление анализа финансовых, экономических, социальных и иных показателей деятельности СО НКО, оценки эффективности мер, направленных на развитие СО НКО в городе Перми	Уполномоченный орган в сфере поддержки СО НКО
Участие в формировании муниципальной статистики в сфере деятельности СО НКО	Оператор по формированию муниципальной статистики в сфере деятельности СО НКО, Уполномоченный орган в сфере поддержки СО НКО
Осуществление контроля в рамках оказания поддержки СО НКО в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации и муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления	Контрольно-счетная города Перми, администрация города Перми в лице заместителя главы администрации, Пермская городская дума
Создание информационного портала в сети Интернет (под информационным порталом понимается информационная система,	Оператор информационного портала, Уполномоченный орган в сфере поддержки СО НКО

⁷Оператор – коммерческая или некоммерческая организация, которой передано на аутсорсинг организация исполнения указанного направления

Направление поддержки	Органы и подразделения, участвующие в реализации направления
объединяющая и представляющая в сети Интернет общественно значимую информацию о реализации государственной (муниципальной) политики в сфере поддержки СО НКО	
Размещение муниципального заказа на распространение социальной рекламы	Администрация города Перми, уполномоченный орган по вопросам размещения муниципального заказа или организация, выполняющая функции оператора организации размещения муниципального заказа, уполномоченный орган в сфере поддержки СО НКО

Схема 1. Общая схема организации управления программой поддержки СО НКО



3.9.4. Принципы формирования критериев оценки программы развития СО НКО

Реализация программы поддержки СО НКО должна в итоге приводить к результативности СО НКО в решении задач городского развития в опоре на полное и эффективное использование все возрастающего потенциала социально ориентированной некоммерческой деятельности.

В связи с этим конечные результаты программы должны измеряться показателями, характеризующими:

а) решение приоритетных задач в социальной сфере города Перми за счет использования потенциала некоммерческих организаций в достижении приоритетных социально значимых задач;

- б) развитие структуры и потенциала сектора СО НКО в городе Перми;
- в) развитие благотворительной деятельности и добровольчества в регионе, играющих ведущую роль в развитии СО НКО.

Оценка результативности реализации программы осуществляется на основе использования системы объективных критериев, которые выступают в качестве следующих обобщенных оценочных показателей (индикаторов).

А. Показатели решения социальных задач (вытекают из целевых отраслевых ориентиров по определенным направлениям, в достижении которых вклад СО НКО может быть наиболее успешным), например:

- количество приемных (замещающих) семей, принимающих на воспитание детей подросткового возраста, которым оказана поддержка СО НКО;
- количество семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, которым была оказана поддержка СО НКО с целью предупреждения лишения родительских прав;
- количество матерей, находящихся в трудной жизненной ситуации, которым была оказана поддержка СО НКО в целях предупреждения их отказа от рожденных детей;
- количество выпускников детских домов, которым была оказана поддержка СО НКО в их социальной адаптации;
- количество детей, совершавших правонарушения, в отношении которых СО НКО помогают реализации индивидуальных программ реабилитации;
- количество инвалидов, которым была оказана поддержка в их трудоустройстве.

Б. Примерные показатели развития сектора СО НКО в городе:

- рост количества некоммерческих организаций, за исключением государственных (муниципальных) учреждений, обслуживающих домашние хозяйства, на территории города Перми;
- повышение доли СО НКО в общей численности некоммерческих организаций Перми, не имеющих ограничений для признания их СО НКО в соответствии с действующим законодательством;
- положительная динамика роста количества СО НКО, получивших финансирование по результатам грантовых конкурсов, а также в рамках договорных отношений с администрацией города;
- повышение доли муниципального бюджета, направляемого на поддержку СО НКО;
- повышение доли социально СО НКО, реализующих свои социально значимые программы при поддержке органов местного самоуправления Перми, от общего числа зарегистрированных некоммерческих организаций в городе Перми;
- положительная динамика роста количества СО НКО, участвующих в выполнении программ социально-экономического развития Пермского края и федеральных целевых программ;
- рост численности работников (без внешних совместителей) некоммерческих организаций, за исключением государственных (муниципальных) учреждений, обслуживающих домашние хозяйства, на территории города Перми;
- увеличение объема продукции (работ, услуг), выполненных на территории города Перми некоммерческими организациями, за исключением государственных (муниципальных) учреждений, обслуживающих домашние хозяйства, в общем объеме валового городского продукта;
- увеличение средней численности добровольцев, привлекаемых некоммерческими организациями, за исключением государственных (муниципальных) учреждений, обслуживающих домашние хозяйства, на территории города Перми;
- рост количества работников и добровольцев СО НКО, прошедших курсы подготовки, переподготовки и повышения квалификации;
- увеличение доли активно работающих организаций.

В. Примерные показатели развития благотворительной деятельности и добровольчества:

- увеличение числа граждан, участвующих в благотворительной деятельности;
- увеличение числа граждан, участвующих в добровольческой деятельности;
- увеличение количества зарегистрированных на территории города Перми благотворительных организаций;
- увеличение количества зарегистрированных на территории города Перми специализированных некоммерческих организаций управления целевым капиталом;
- увеличение объема доходов от управления целевым капиталом некоммерческих организаций, специализированных некоммерческих организаций управления целевым капиталом на территории города Перми, направленных на их уставную деятельность;
- рост количества человек, принявших участие в образовательных и просветительских мероприятиях СО НКО.

В целях мониторинга и оценки реализации программ (и концепции в целом) предлагается использование следующих групп индикаторов:

- индикаторы достижения стратегической цели;
- индикаторы реализации стратегических направлений;
- индикаторы реализации приоритетных направлений;
- индикаторы результатов задач.

Часть из индикаторов описывается не количественными, а качественными показателями (например, рост удовлетворенности от взаимодействий СО НКО с ОМСУ и т.п.). Таким образом, значимую долю от общего числа индикаторов составляют индикаторы, определение значений которых предполагает проведение социологических обследований (опросы, фокус-группы и т.п.). Применение социологических инструментов обусловлено необходимостью учета наряду с объективными данными о реализации программы субъективных оценок со стороны основных ее «адресатов» – населения города в целом и представителей целевых групп, интересы которых непосредственно затрагивает реализация механизмов в рамках задачи (направления). В известном смысле социологические индикаторы являются контрольными по отношению к остальным: задача может быть решена по формальным признакам, но не привести к удовлетворению населения, что не позволяет говорить о ее успешном решении.

Кроме того, специфика некоторых задач и направлений в принципе затрудняет использование для оценки их результатов каких-либо количественных индикаторов, кроме социологических.

3.9.5. Механизмы обеспечения публичности реализации программы и информационной поддержки СО НКО

Реализация комплекса мер, направленного на развитие социальной журналистики, через поощрение и повышение квалификации журналистов, освещающих деятельность СО НКО, благотворительной деятельности и добровольчества; проведение конкурсов журналистского мастерства и т.д.

Предоставление бесплатных и льготных полос в местных СМИ на периодической основе, путем включения пунктов об освещении программы в договоры органов местного самоуправления со СМИ.

Развитие механизмов социальной рекламы, проведение публичных обсуждений социальных рекламных кампаний на базе муниципальных конкурсов социальной рекламы, с определением приоритетных тем для развития СО НКО, добровольчества и благотворительной деятельности;

Размещение на городском портале специализированного раздела по информационной поддержке СО НКО и акциям социальной рекламы

Создание муниципального общественного совета по информационной поддержке и социальной рекламе СО НКО, обеспечение оценки эффективности разрабатываемых и реализуемых социальных рекламных кампаний.

3.10. Ресурсное обеспечение реализации концепции, управление рисками.

Объем средств на реализацию концепции, а также программ, принятых для реализации концепции за счет бюджета города Перми устанавливается ежегодно решением Пермской городской думы о бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Ресурсное обеспечение реализации концепции должно включать в себя финансовые и нефинансовые ресурсы. К ним относятся:

- выделение средств из бюджета города Перми на поддержку СО НКО и предоставление муниципального имущества в пользование СО НКО;
- организационно-методические мероприятия по созданию единого межсекторного информационного поля для СО НКО;
- организационные мероприятия по разработке пакета нормативных актов и муниципальных программ, обеспечивающих поддержку СО НКО.

Финансовые ресурсы. Средства из бюджета города Перми, выделенные на поддержку НКО и инфраструктуры для НКО, а именно:

- расходы из бюджета на организацию и предоставление грантов (субсидий) для НКО инфраструктуры, чья деятельность направлена на поддержку и развитие НКО на конкурсной основе;
- расходы из бюджета на создание и поддержание деятельности информационно-консультационных центров и ресурсов, в чьи задачи входит предоставление информационно-консультационной помощи НКО по предоставлению муниципальных мер поддержки НКО и вовлечение НКО в выполнении отдельных муниципальных функций через систему закупок товар (работ, услуг) для муниципальных нужд и участие в реализации муниципальных программ на основе муниципальных контрактов, а также организация просветительской кампании по продвижению услуг НКО;
- расходы из бюджета на обучение муниципальных служащих по работе с СО НКО как исполнителями по муниципальным контрактам, добровольцами, благотворителями;
- расходы из бюджета на обеспечение деятельности общественных центров на территории города Перми;
- расходы из бюджета на создание и ведение реестра СО НКО;
- снижение поступлений в бюджет из-за предоставления налоговых льгот для НКО и частных лиц (благотворителей), оказывающих им финансовую поддержку.

Имущественные ресурсы. Предоставление муниципального имущества в пользование НКО включает в себя:

- получение НКО в пользование нежилых помещений на долгосрочной или краткосрочной основе безвозмездно или на условиях частичной оплаты;
- изменение тарифов по уплате услуг коммунальных услуг НКО.

Организационно-методические ресурсы и обеспечение реализации концепции человеческими ресурсами. Обеспечение организационно-методических мероприятий:

- создание и обеспечение деятельности единых информационно-консультационных центров для НКО;
- обеспечение прозрачности предоставление помещений в пользование в общественных центрах города Перми;
- повышение квалификации муниципальных служащих по вопросам поддержки НКО, в том числе через участие в муниципальных заказах, благотворительности и добровольчества;
- перераспределение (наделение) полномочий муниципальных органов по ведению реестра СО НКО, контролю за обеспечением прозрачности предоставления помещений для НКО, контролю по вовлечению НКО в выполнение муниципальных заказов;

- просветительно-методическое освещение деятельности НКО муниципальными органами, их должностными лицами и подведомственным им учреждениями;
- создание разного рода общественных советов при исполнительных органах местного самоуправления и их должностных лицах;
- разработка муниципальных программ, где НКО выступают либо объектами мер муниципальной поддержки либо привлекаются в качестве соисполнителей муниципальной программы;
- расширение возможностей общественных центров через предоставление на их базе консультационных (бухгалтерские, методические, правовые) услуг для НКО по осуществлению их текущей организационной деятельности.

В целях обеспечения реализации мер нефинансовой поддержки деятельности НКО требуется включение в план нормотворческой деятельности органов местного самоуправления разработки пакета нормативных правовых актов и муниципальных программ, предусматривающих широкое вовлечение НКО в решение вопросов местного самоуправления и оказание им соответствующих видов поддержки.

Для реализации концепции через программу и иные виды поддержки предполагается финансирование средствами бюджета на уровне не менее, чем 85 млн. в год (приблизительно увеличение на 10% к существующему на 2012 год), с дальнейшим повышением ежегодно. При этом в реализацию концепции СО НКО и волонтеры вложат не менее 25, 5 млн. рублей в год (в эквивалентной стоимости). Еще приблизительно такое же вложение - 25, 5 млн. руб. - обеспечит привлечение в развитие СО НКО средств донорских программ, государственных (региональных и федеральных) программ поддержки СО НКО, а также средств благотворителей.

3.10.1. Последствия мероприятий для различных групп, заинтересованных лиц и риски реализации⁸

Наиболее инновационными в концепции являются мероприятия, нацеленные на развитие практики заказа муниципальных услуг у СО НКО как негосударственных (немуниципальных) поставщиков, которые могут быть начаты в любой период реализации Концепции до 2030 года. В случае принятия решений о целенаправленной поддержке развития данного механизма возможными сроками реализации мероприятий являются:

1. Выделение закупок муниципальных услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций как особой категории заказа – поэтапно, начиная с первого года.
2. Развитие муниципального отраслевого и бюджетного законодательства – в течение первого года и далее поэтапно.
3. Подготовка инструкций и проектов актов, регулирующих заказ услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций – в течение второго года.
4. Стимулирование пилотной практики заказа услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций органами МСУ – начиная со второго года.
5. Финансирование и поддержка обучающих программ для представителей органов МСУ, некоммерческих организаций и иных негосударственных (немуниципальных) поставщиков – начиная со второго года в течение 3-5 лет.
6. Развитие практики заказа услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций органами МСУ – начиная с третьего года

Таким образом, можно условно выделить два частично пересекающихся этапа реализации мероприятий: этап подготовки (первый-второй годы) и этап реализации (начиная с третьего года и далее)⁹.

⁸ При написании раздела использовались материалы «Совершенствование институционально-правовых условий функционирования некоммерческих организаций, привлечение некоммерческих организаций к предоставлению государственных (муниципальных) услуг (работ)», подготовленные в рамках разработки предложений по корректировке Концепции социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (экспертная группа 16 «Развитие общественных институтов»)

⁹ Формирование инструкций и проектов актов можно осуществлять в течение (и с учетом полученного опыта) первого года реализации программы.

Затраты, необходимые для реализации мероприятий

1. Выделение закупок муниципальных услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций как особой категории заказа.

Прямые затраты бюджетной системы отсутствуют, мероприятие осуществляется в рамках текущей деятельности (текущего финансирования) соответствующими департаментами администрации г.Перми.

2. Развитие бюджетного законодательства.

Прямые затраты бюджетной системы отсутствуют, мероприятие осуществляется в рамках текущей деятельности (текущего финансирования) соответствующими департаментами администрации г.Перми.

3. Развитие отраслевого законодательства.

Прямые затраты бюджетной системы отсутствуют, мероприятие осуществляется в рамках текущей деятельности (текущего финансирования) соответствующими департаментами администрации г.Перми.

4. Подготовка инструкций и проектов актов, регулирующих заказ услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций.

Прямые затраты бюджетной системы отсутствуют, мероприятие осуществляется в рамках текущей деятельности (текущего финансирования) соответствующими департаментами администрации г.Перми..

Возможной статьёй расходов является привлечение консультирующих организаций для разработки проектов инструкций и актов (не более 500 тыс. руб.).

5. Стимулирование пилотной практики заказа услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций.

Средства на развитие практики могут быть получены от государственных (в том числе федеральных) программ реформирования бюджетной сферы или поддержки СО НКО в форме субсидий муниципальным образованиям. Данные средства направляются только на финансирование институциональных преобразований и не предполагают софинансирования предоставления услуг и работ.

Затраты на стимулирование пилотной практики муниципального заказа услуг (работ) будут направляться на проведение мероприятий по отбору поставщиков, обеспечение правовой и технологической инфраструктуры, информирование потребителей, повышение квалификации специалистов органов МСУ, обеспечение контроля за качеством услуг (работ). Объем затрат будет зависеть от количества выбираемых пилотных услуг.

Предлагаемый объем затрат (на 8-10 услуг): приблизительно 1 млн. рублей в ценах 2012 года (за расчет взят уровень расходов на субсидирование программ реформирования региональных и муниципальных финансов в 2008 г). Расходы на стимулирование развития практики ожидаются несколько выше, чем на стимулирование реализации одного направления программы реформирования региональных (муниципальных) финансов. Это обусловлено тем, что рассматриваемые мероприятия предполагают взаимодействие с негосударственными (немуниципальными) экономическими агентами, в то время как программы реформирования общественных финансов фокусировались в основном на совершенствовании управления бюджетным сектором.

Прямые затраты бюджетной системы на мониторинг показателя доли расходов на оказание муниципальных услуг (выполнение работ), негосударственными (немуниципальными) организациями, в общем объеме расходов на финансирование муниципальных услуг (работ) за счет бюджетных средств в составе показателей оценки эффективности деятельности органов МСУ отсутствуют.

6. Финансирование и поддержка обучающих программ для представителей органов МСУ, некоммерческих организаций и иных негосударственных (немуниципальных) поставщиков.

Объем затрат будет зависеть от количества выбираемых пилотных услуг, количества и формата проведения обучающих мероприятий¹⁰.

Возможный объем расходов бюджета на финансирование программ обучения составляет 600-800 тыс. руб. ежегодно в течение 3-5 лет (в ценах 2012 г.).

Примерный предполагаемый объем расходов определен исходя из рыночной цены проведения однодневного семинара квалифицированными специалистами в 2012 г. в 50 тыс. руб. При указанной средней цене будет проводиться порядка 12-16 мероприятий ежегодно.

¹⁰ В частности, важнейшим фактором снижения себестоимости является проведение мероприятий на базе площадей, принадлежащих органам МСУ.

Финансовые последствия

Развитие практики применения нацелено, прежде всего, на развитие конкуренции между поставщиками и создание долгосрочных стимулов повышения качества и эффективности оказываемых услуг (выполняемых работ). При этом на первом этапе внедрения технологии в некоторых отраслях существует вероятность увеличения средней стоимости услуг и работ (подробнее см. подраздел «Риски реализации мероприятий и механизмы их снижения»).

Количественная оценка наиболее вероятных долгосрочных эффектов по отраслям социальной сферы трудно рассчитывается из-за отсутствия соответствующих статистических данных.

Описание групп заинтересованных лиц по формальным признакам

Основными заинтересованными лицами рассматриваемых мероприятий являются:

- муниципальные служащие;
- сотрудники муниципальных (в некоторых случаях государственных) учреждений – поставщиков услуг и работ;
- негосударственные (немуниципальные) коммерческие и некоммерческие организации;
- потребители государственных (муниципальных) услуг (работ).

Анализ последствий реализации мер для различных групп заинтересованных лиц, новые права и обязанности данных групп

Муниципальные служащие в результате реализации мероприятий будут вынуждены активизировать использование новых технологий предоставления муниципальных услуг (работ), при этом процесс их предоставления приобретет более открытый характер. Развитие системы муниципального заказа услуг (работ) за счет бюджетных средств снижает долю услуг (работ), предоставляемых муниципальными поставщиками. В совокупности это увеличивает сложность работы, уменьшает административные возможности. Таким образом, значительная часть муниципальных служащих проигрывает в результате реализации предлагаемых мероприятий.

Сотрудники муниципальных учреждений – поставщиков услуг и работ в результате реализации мероприятий столкнутся с усилением конкуренции и снижением бюджетного финансирования. В перспективе часть функционирующих в настоящее время учреждений может быть закрыта или передана в частную собственность.

Исходя из этого большая часть представителей муниципальных учреждений, также как и муниципальных служащих, является потенциальными противниками мероприятий. Исключение составляют наиболее эффективные учреждения¹¹. Потери с *заинтересованных лиц* в зависимости от концентрации их в отрасли распределяются таким образом, что в ряде случаев они не имеют возможность заблокировать проведение мероприятий или препятствовать их полноценной реализации. В случае реального снижения бюджетного финансирования действующей сети учреждений (от 2-3 лет с момента начала реализации концепции в этой части) в отдельных отраслях могут возникнуть конфликты в бюджетном секторе.

Негосударственные (немуниципальные) коммерческие и некоммерческие организации являются непосредственными выгодоприобретателями мероприятий. Как и представители бюджетного сектора, данная группа заинтересованных лиц распылена, а кроме того, малочисленна, поэтому она не оказывает серьезного влияния на процесс принятия решений.

Потребители государственных (муниципальных) услуг (работ) выигрывают за счет повышения качества и разнообразия услуг (работ), которое станет результатом конкуренции между бюджетным сектором и негосударственными (немуниципальными) поставщиками. При этом потребители несут и риски снижения объемов и качества услуг (работ) в случае недостаточного

¹¹ Наиболее очевидный выигрыш возникает в случае допуска муниципальных учреждений к конкурсам на поставку услуг и работ, финансируемых за счет средств бюджетов иных публично-правовых образований (например, учреждение дополнительного образования городского округа г. Пермь допускается к конкурсу, проводимому иными муниципальными образованиями – например, Пермского муниципального района и т.п.). В условиях действующей системы разграничения полномочий число таких учреждений будет очень невелико. Эффективные учреждения также выиграют, если развитие системы заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) будет сопровождаться развитием конкуренции внутри сети муниципальных учреждений.

контроля за деятельностью негосударственных (немуниципальных) поставщиков услуг – см. подраздел «Риски реализации мероприятий и механизмы их снижения».

Риски реализации мероприятий и механизмы их снижения

Риск снижения качества предоставляемых услуг (работ) связан с тем, что привлечение негосударственных (немуниципальных) поставщиков при предоставлении услуг (работ) потребителям должно сопровождаться формированием системы контроля качества предоставляемых по контрактам услуг и работ. В противном случае существует вероятность, что поставщики окажутся заинтересованы в снижении качества, причем это снижение в меньшей степени может быть предотвращено неформальными механизмами, чем при предоставлении услуг (работ) государственными (муниципальными) учреждениями.

Данная система контроля должна включить в себя следующие аспекты:

1. Создание системы контроля качества поставляемых услуг (работ), в том числе путем утверждения стандартов качества данных услуг (работ) и контроля соответствия качества фактически оказываемых услуг требованиям стандартов;
2. Привлечение потребителей и некоммерческих организаций¹² услуг (работ) к отбору поставщиков, оценке качества поставляемых услуг (работ).

Важнейшим фактором риска также является недостаточное умение заказчика сформировать и осуществить расчет полной себестоимости грамотных, реальных с точки зрения исполнения и востребованных клиентской группой технических заданий. Могут допускаться и ошибки профессионально-методического характера: неправильный выбор клиентской группы, самих услуг (работ) и порядка их предоставления. Для ряда услуг (работ) сложно сформулировать универсальное техническое задание и заказчик должен обладать высоким уровнем компетентности именно в этой сфере.

Механизмом снижения риска является детальная подготовка пилотных проектов, включающих в себя санкции за поставку услуг (работ) недолжного качества. Как отмечалось, предлагаемое целевое значение показателя развития практики определено достаточно консервативно, а применение административного давления для ее распространения недопустимо. Кроме того, целесообразно осуществлять мониторинг практики применения заказа услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) поставщиков с целью выявления типичных проблем и оперативной корректировки правовой базы.

*Риск повышения средней стоимости муниципальных услуг (работ)*¹³ связан с существующими подходами к финансированию бюджетного сектора. Риск обусловлен следующими факторами.

Во-первых, недофинансирование системы подведомственных учреждений (часто, но не всегда компенсируемое за счет неформальных платежей) является массовой практикой. Кроме того, как отмечалось ранее, расчетная стоимость услуг (работ) предоставляемых негосударственными (немуниципальными) поставщиками чаще всего будет выше из-за особенностей бюджетирования в государственном (муниципальном) секторе. Размещение заказа со стартовой ценой ниже экономически оправданной приведет к тому, что добросовестные поставщики будут игнорировать конкурсы.

Во-вторых, часть расходов, которые г. Пермь несет в связи с предоставлением услуг (работ), носит постоянный характер, то есть не зависит от фактических объемов оказания услуг (выполнения работ). Поэтому, увеличив расходы на предоставление услуг (работ) негосударственными (немуниципальными) поставщиками, регион или муниципалитет может столкнуться с тем, что в среднесрочном периоде он не имеет возможности пропорционально снизить расходы на предоставление услуг (работ) подведомственной сетью.

Простых и однозначных механизмов снижения риска повышения средней стоимости услуг (работ) не существует. В долгосрочном плане развитие конкуренции благоприятно сказывается на качестве и себестоимости услуг (работ) – *но лишь в тех отраслях, где для этого существуют*

¹² Очевидно, что правовая база, инструкции и пилотные правовые акты должны включать положения, предотвращающие конфликт интересов, в частности нормы о невозможности одновременного привлечения представителей одной и той же организации к поставке услуг (работ) и отбору (оценке) поставщиков.

¹³ Различия в стоимости предоставления услуг государственными (муниципальными) учреждениями и НКО, связанные с существующей системой налогообложения и подходы к обеспечению недискриминационных условий функционирования НКО представлены в разделе 3.1. настоящей аналитической записки.

объективные предпосылки¹⁴, и в тех случаях, когда органы МСУ создают адекватную систему стимулов для негосударственного (немуниципального) сектора. Поэтому для минимизации риска повышения средней стоимости необходимо дифференцировано подходить к внедрению рассматриваемого механизма и предварять его оценкой экономических и социальных последствий. Важно отказаться от подмены понятий, указывая в качестве целей поддержки СО НКО как производителей социальных услуг создание долгосрочных стимулов, а не возможность быстрой оптимизации бюджетных расходов.

Риск перерыва в предоставлении критически важных для населения муниципальных услуг (работ) обусловлен большей стабильностью деятельности подведомственных учреждений в сравнении с привлекаемыми негосударственными (немуниципальными) организациями.

Механизмами снижения риска являются диверсификация поставщиков. При стимулировании применения практики органами МСУ снижение может достигаться путем конкретизации предпосылок использования механизма (в частности, осторожный подход к принятию решений может быть рекомендован для отраслей, где число поставщиков ограничено небольшой численностью потенциальных потребителей).

Риск взаимодействия с населением обусловлен, тем, что любые формы ухода от традиционной системы предоставления услуг подведомственными государственными (муниципальными) учреждениями в массовом сознании часто воспринимаются как попытки коммерциализации сферы¹⁵.

Можно выделить следующие механизмы снижения риска:

1. Закрепление в разрабатываемых на федеральном уровне инструкциях и модельных актах необходимости широкого информирования потребителей услуг (работ);
2. Выделение специальных средств на проведение информационных кампаний в рамках стимулирования практики заказа государственных (муниципальных) услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций на региональном и местном уровне федеральными органами власти.

Риск неготовности негосударственного (немуниципального) сектора вызван наличием барьеров на вхождение в ряд отраслей социальной сферы – необходимостью крупных долгоокупаемых инвестиций в инфраструктуру оказания услуг (выполнения работ), сложностей администрирования, недоступностью источников финансирования текущих расходов и т.д. К барьерам входа следует отнести и высокий уровень недоверия ГК органам публичного управления со стороны многих представителей НКО и малого бизнеса.

Механизмом снижения риска является поэтапный дифференцированный подход к вынесению услуг (работ) на аутсорсинг (политика «от малого к большому»), а также целенаправленная политика поддержки СО НКО и социального предпринимательства через специализированную инфраструктуру (аналогично поддержке субъектов малого предпринимательства на начальном периоде соответствующих программ муниципальной поддержки). При этом на первом этапе на аутсорсинг должны выноситься услуги (работы), предоставление которых не требует сложной и дорогостоящей инфраструктуры.

¹⁴ Важнейшим критерием наличия такой возможности является достаточная численность получателей данной услуги, дефицит ее предложения.

¹⁵ В этом отношении общественная реакция на развитие практики может быть аналогична реакции на Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».