



**Некоторые аспекты государственной поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО) в регионах России**

**Танаскович Милош**, аспирант

Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, Москва, Россия

Научный руководитель: **Староверова О.В.**, д.ю.н., к.э.н., доцент, профессор

Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, Москва, Россия

**Аннотация.** Статья посвящена аспектам государственной поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций. В ней исследуется характер и масштабы отношений между государством и некоммерческими организациями в Российской Федерации; основное внимание уделяется региональной реализации программы Правительства Российской Федерации по расширению сотрудничества с социально ориентированными некоммерческими организациями, принятой еще в 2010 году. Статья способствует более широкому сравнительному пониманию эволюции отношений между правительством Российской Федерации и социально-ориентированных некоммерческими организациями регионов.

**Ключевые слова:** социально-ориентированная некоммерческая организация; социальная политика; государственная финансовая поддержка; инструмент поддержки; инновационные инициативы; информационная поддержка

**Some aspects of state support for socially-oriented non-profit organizations (SONKO) in the regions of Russia**

**Tanaskovich Milos**, PhD student

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia

*Scientific adviser:* **Staroverova O.V.**, Doctor of Law, Candidate of Economic, Professor of the Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia

**Annotation.** The article is devoted to aspects of state support of socially oriented non-profit organizations. It examines the nature and scope of relations between the state and non-profit organizations in the Russian Federation; the focus is on the regional implementation of the program of the Government of the Russian Federation to expand cooperation with socially oriented non-profit organizations, adopted back in 2010. The article contributes to a broader comparative understanding of the evolution of relations between the government of the Russian Federation and socially-oriented non-profit organizations of the regions.

**Key words:** socially-oriented non-profit organization; social policy; state financial support; support tool; innovative initiatives; information support

**1. Введение.** В настоящее время реформа государства всеобщего благосостояния в России представляет собой незавершенный процесс, в котором механизмы вовлечения внешних субъектов (как коммерческих, так и некоммерческих организаций) все еще обсуждаются. Более того, из-за своей зависимости от экспорта природных ресурсов в условиях, когда мировые цены на такие ресурсы оказались под давлением, российская государственная система социального обеспечения также все больше подвергается давлению (Ceramí 2009) [8].

Еще более важным для понимания развития сотрудничества государства и некоммерческих организаций в России является общий подход к некоммерческим организациям (НКО). Многие исследования указывают на неоднозначную политику российского правительства в отношении НКО и гражданского общества в целом (Evans 2006 [13]; Ljubownikow et al., 2013 [16]; Crotty et al., 2014 [10]). С одной стороны, российские лица, принимающие решения, часто подчеркивали, что российское государство нуждается в сотрудничестве жизнеспособного гражданского общества, особенно в удовлетворении социальных потребностей, и в настоящее время существует ряд

федеральных финансовых инициатив, поддерживающих организации третьего сектора. С другой стороны, российское правительство разработало ряд бюрократических мер, которые сдерживают развитие некоммерческих организаций. Наиболее примечательно, что Федеральный закон от 12 января 1996 года №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» с последующими дополнениями и изменениями [1] и Федеральный закон от 20 июля 2012 года №121-ФЗ [2] — так называемый Закон об иностранных агентах — понимались как эффективные государственные меры по контролю за развитием некоммерческого сектора (Crotty et al., 2014 [10]; Dause, 2015 [11]). Кроме того, недавно принятый в 2015 году Закон о «нежелательных» организациях (Федеральный закон №129-ФЗ от 23 мая 2015 года [3]) накладывает дополнительные ограничения на международные организации, работающие в России, и те российские организации, включая НКО, которые поддерживают с ними контакты. Если присмотреться повнимательнее, то можно увидеть и поддержку, и контроль как две стороны одной медали.

Подход российского правительства преломляет некоммерческую деятельность в спорных политических областях, таких как права человека, и в то же время усиливает участие некоммерческих организаций в вопросах, которые соответствуют государственным интересам, особенно в социальном секторе. Однако, нужно не забывать, что в ряде исследований анализировалось влияние мер государственного контроля в России (Crotty et al., 2014 [4]; Dause, 2015 [5]). При этом, мало что известно о том, как именно работают программы государственной поддержки и каково их влияние на некоммерческие организации. Данная статья структурирована следующим образом: во-первых, на основе существующих теоретических подходов разработана структура для анализа сотрудничества правительства и социально-ориентированных некоммерческих организаций в российском политическом контексте гибридного режима. В части II представлена правовая база программы государственной поддержки. В части III региональная реализация этой программы анализируется по пяти параметрам, включая цели программы, финансирование, программные

мероприятия, процедуры, а также участие некоммерческих организаций и удовлетворенность.

**2. Методы исследования.** Для проведения анализа использовался методологический подход, с помощью которого были проанализированы региональные программы поддержки в восьми регионах с учетом шести ключевых аспектов: (1) федеральные рамки; (2) цели программы; (3) структура финансирования; (4) программные мероприятия; (5) процедуры внедрения; и (6) оценка вовлеченными субъектами. В этой статье используется подход регионального тематического исследования, позволяющий получить необходимую информацию на основе поперечного сечения российских регионов, а также системный подход к отбору регионов.

В каждом регионе использовались три методики исследования: во-первых, анализ документов; во-вторых, углубленные личные интервью с ключевыми участниками как в правительстве, так и в сообществе НКО; и в-третьих, выборочный опрос НКО. Более конкретно, в статье проанализированы заявки выбранных регионов на софинансирование со стороны Министерства экономического развития Российской Федерации, официальную программную документацию, правовые нормы и руководящие принципы, а также информацию о региональных СОНКО, участвовавших в грантовых программах. Официальные данные были проанализированы с помощью информационного портала о программах государственной поддержки СОНКО, созданного Министерством экономического развития Российской Федерации (<http://nko.economy.gov.ru/>). На сегодняшний день углубленные личные интервью были проведены в пяти из восьми регионов. В каждом регионе было проведено 14 интервью с представителями СОНКО, два интервью с правительственными чиновниками и одно интервью с экспертом по третьему сектору в регионе. В целом, в каждом регионе было проведено минимум 17 интервью, а в пяти регионах - 89. Хотя эти интервью и не являются полностью научной выборкой, они, дополненные документальными материалами, дают достаточно четкое представление об основных направлениях реализации программы в этих пяти регионах.

**3. Результаты.** Используя системный подход для выбора регионов, исключим те регионы, которые по разным причинам можно считать непредставительными, включая два главных города, Москву и Санкт-Петербург, и так называемые национальные республики, которые, как правило, богаты ресурсами и поэтому в меньшей степени зависят от федеральных трансфертных платежей. Таким образом, остается 57 субъектов Федерации. Далее будем исследовать следующий набор факторов, которые повлияют на региональные модели отношений между правительством и некоммерческими организациями, более конкретно сосредоточились на двух из этих факторов: (1) уровень экономического процветания в регионе; и (2) открытость региона в политическом и экономическом плане, включая предполагаемую открытость по отношению к НКО.

Затем попытаемся исследовать функционирование конкретной государственной грантовой программы, предоставляющей помощь регионам для поддержки социально -ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО), а также связанных с ней региональных программах, софинансируемых этой грантовой программой.

Таблица 1

**Целевые регионы для углубленного изучения, сгруппированные по рейтингам по уровню экономического развития и степени открытости режима**

Инструменты / уровень	Высокий уровень открытости			Низкий уровень открытости		
	Регион	ВРП на душу населения	Средний рейтинг открытости	Регион	ВРП на душу населения	Средний рейтинг открытости
<b>Высокий уровень экономического развития</b>	Пермь	17,5	17,3	Томск	9,5	37
	Иркутск			Белгород		
<b>Низкий уровень экономического развития</b>	Владимир	36,5	21,7	Тамбов	42,5	37,9
	Новосибирск			Рязань		

Рассматриваемая программа была введена в действие еще в 2011 году (Постановление Правительства Российской Федерации от 23 августа 2011 года, №713 [5]). Постановление №713 находится в ведении Министерства экономического развития Российской Федерации носит название «Конкурсный

отбор субъектов Федерации для предоставления субсидий из федерального бюджета региональным правительствам, предназначенных для региональных программ поддержки СОНКО» (далее - Региональная программа поддержки СОНКО).

Термин «социально- ориентированная НКО» был введен в российское законодательство в 2010 году для обозначения тех НКО, которые «предварительно отобраны и одобрены» для получения государственной поддержки. Считается, что СОНКО преследуют социальные цели и поэтому считаются организациями, приносящими «общественную пользу» (Федеральный закон от 5 апреля 2010 года №40-ФЗ [4]). Потребительские кооперативы, общества домовладельцев, правительственные учреждения, государственные корпорации, автономные учреждения и политические партии исключены из списка СОНКО. Перечень направлений работы СОНКО достаточно хорошо соответствует тем, которые определены как заслуживающие особых преимуществ, предоставляемых «благотворительным» организациям в других условиях. Список таких областей открыт для расширения как федеральными, так и региональными властями.

Государственная финансовая поддержка СОНКО в России оказывается как на федеральном, так и на региональном уровнях и принимает две широкие формы: во-первых, прямая поддержка (субсидии, гранты, государственные заказы); и, во-вторых, косвенная поддержка (налоговые льготы, возмещение стоимости оказанных услуг, доступ к недорогой недвижимости и т.д.).

Министерство экономического развития Российской Федерации (МЭРР) осуществляет две конкурсные грантовые программы: (1) субсидии на софинансирование региональных программ поддержки СОНКО; и (2) оказывать непосредственную поддержку социально ориентированным НКО, которые воспроизводят свои успешные практики в других организациях. Основное внимание уделим первой программе поддержки, то есть предоставлению субсидий для «софинансирования региональных бюджетных программ

поддержки НКО» (Беневоленский и Шмулевич, 2013, с. 157 [6]); и будем называть ее – «Программой поддержки НКО 'МЕД'» или «программой МЕД».

В рамках этой последней программы МЕД регионы конкурируют за федеральную финансовую поддержку в дополнение к существующим региональным бюджетным средствам на поддержку НКО. Наличие региональной программы поддержки НКО является обязательным условием для участия в программе МЕД (Постановление Правительства Российской Федерации от 23 августа 2011 г. № 713 «Об оказании поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям» [5]). Программа исключает поддержку в организации демонстраций или митингов протеста с использованием грантовых ресурсов.

Со временем программа росла как с точки зрения количества участников, так и с точки зрения доступных федеральных средств. Конкурс на получение финансовой поддержки программы МЕД включает в себя следующие этапы:

- Во-первых, региональные власти заполняют стандартные формы заявлений от имени региона. Все заявки заполняются онлайн и находятся в открытом доступе (единая автоматизированная информационная система поддержки СОНКО). Министерство также предоставляет онлайн-справочные источники и проводит образовательные семинары в автономном режиме. Сама форма заявки требует представления информации о текущем состоянии развития некоммерческого сектора в регионе, законодательстве об НКО и инструментах, используемых для поддержки НКО.

- Во-вторых, заявки, поступившие на конкурс, оцениваются экспертной комиссией на основе восьми критериев (пункт 22 Приказа МЭРР от 8 сентября 2011 года №465 [6]). Наиболее значимыми из критериев являются объем софинансирования из регионального бюджета с точки зрения его доли в общих расходах регионального бюджета; положительный опыт поддержки СОНКО; наличие квалифицированного персонала в региональных СОНКО; принятие и реализация законов о СОНКО; увеличение числа СОНКО, их сотрудников и услуги, которые они предоставляют; региональное предоставление налоговых

льгот и льгот по недвижимости; а также размер территории. Регионам предоставляются различные суммы денег на основе расчетов по формулам, и все критерии оценки находятся в открытом доступе. Результаты также доступны на веб-сайте Министерства, а также все заявки как от регионов, выигравших конкурс, так и от тех, которые не получили грант.

Отмечу, что программа MED не существует изолированно от существующих региональных программ поддержки. Регионы проводят местные конкурсы грантов в поддержку СОНКО при софинансировании со стороны Министерства здравоохранения. Программа MED должна стать общей тематической основой, которая поддерживает региональные усилия и привлекает больше ресурсов для реализации этих региональных инициатив.

Региональная поддержка оказывается, во-первых, органами местного самоуправления (городскими и районными администрациями) и, во-вторых, региональными органами власти. СОНКО также могут получать поддержку от региональных комитетов (например, Комитетов по социальной политике, по молодежной политике и взаимодействию с НКО, по печати и средствам массовой информации, по физической культуре и спорту, по труду и занятости, по управлению городским имуществом и других). Эти возможности получения региональной поддержки независимы друг от друга — получение одной не исключает возможности получения поддержки от другой. Поддержка со стороны региональных комитетов также может предоставляться либо на конкурсной, либо на безальтернативной основе.

Кроме того, две другие особенности еще больше усложняют финансовое воздействие этих программ поддержки. Первый из них — это продолжительность грантовой поддержки. Поддержка, оказываемая региональными программами поддержки в обследованных регионах, продолжается не более одного года. Это определенно ограничивает возможности организации по реализации долгосрочных, устойчивых проектов и нарушает один из кардинальных принципов набирающей популярность концепции «венчурной филантропии», которая подчеркивает важность долгосрочных обязательств для наращивания



возможностей некоммерческих организаций (Европейская ассоциация венчурной филантропии, 2010 [12]; Летте и др., 1997 [15]).

Эта особенность грантовых программ особенно проблематична ввиду того, что MED уделяет особое внимание финансированию инновационных инициатив. Некоторые респонденты указали, что региональная программа поддержки создает «фабрику стартапов», предоставляя первоначальное финансирование для большого числа социальных инициатив, но затем прекращая финансирование до того, как инициативы смогут быть должным образом внедрены. С помощью грантовой поддержки организации могут расширить свою деятельность на короткий период времени и получить новый опыт. Но очень вероятно, что СОНКО будут вынуждены прекратить свои новые проекты по истечении срока действия гранта, и в интервью было приведено несколько примеров этого явления. Однако представители СОНКО не расценили этот факт как однозначно негативный. Государственная поддержка не является существенной и базовой статьей бюджета для большинства организаций. Следовательно, его устранение, хотя и может вызвать временные трудности, не обязательно должно приводить к полной потере программы. Полное прекращение новых проектов случается относительно редко среди опытных руководителей.

Другое ограничение структуры финансирования программы грантов MED связано с целевым использованием поддержки MED. Одним из условий участия в грантовом конкурсе является подробный бюджет, соответствующий руководящим принципам предоставления грантов. Участвующие организации не могут изменять структуру расходов, указанную в грантовом соглашении, и должны придерживаться бюджетных рекомендаций программы. В федеральных грантовых программах одно из этих руководящих принципов заключается в том, что не разрешается тратить более одной трети общего гранта проекта на расходы на персонал. Это создает проблему для трудоемких организаций, которые, исходя из своей деятельности, тратят большую часть своих ресурсов на заработную плату. НКО нуждаются во вкладе профессиональных сотрудников,

особенно если новый проект требует новой квалификации и умений в организации. Управление проектами, документация и механизмы подотчетности требуют персонала, за которого организациям необходимо платить. Это бюджетное ограничение ставит в невыгодное положение организации с высокими расходами на персонал и может привести к замораживанию развитие организаций. Для вновь созданных организаций бюджетное ограничение расходов на персонал является меньшей проблемой, поскольку они могут включить оборудование и канцелярские принадлежности в бюджет проекта.

Для правительства субъектов Федерации очень важно принимать правильные решения об объеме финансирования НКО; они являются глубоко содержательными решениями, в которых формируются программное содержание работы НКО и указываются региональные приоритеты в деятельности НКО. Безусловно, размер грантов, выделяемых в настоящее время в рамках программы поддержки Министерства и многих региональных программ, через которые поступают эти гранты, недостаточен для того, чтобы быть определяющим, но в конечном счете эти решения могут посылать сигналы, которые могут иметь последствия, выходящие за рамки непосредственно задействованных финансовых сумм.

Кроме того, при определении содержания программы возникают два вопроса. Один из них относится к сферам деятельности. Другой вопрос связан с инструментами, с помощью которых оказывается помощь.

Государственная поддержка СОНКО в основном сосредоточена на 'традиционных' вопросах социальной политики, например, на помощи детям, поддержке учреждений по уходу за детьми, помощи жертвам стихийных бедствий, помощи пожилым людям, волонтерстве и социальной работе. В то же время, недавними дополнениями к списку СОНКО являются такие дополнительные направления деятельности, как патриотическое воспитание, вероятно, связанные с недавней годовщиной победы во Второй мировой войне, но, возможно, также связанные с недавним официальным поощрением национального патриотизма в целом.

Однако во всех этих областях потенциальной работы назначенных СОНКО российское правительство поставило перед собой цель использовать MED и другие национальные программы поддержки для продвижения инноваций и новых направлений в программировании социального обеспечения. Это означает, что организациям, обращающимся за поддержкой, приходится «изобретать» новые виды деятельности, чтобы соответствовать приоритетам, установленным в региональном конкурсе грантов. Эти изобретения могут полностью соответствовать, а могут и не соответствовать первоначальной миссии организации или текущим приоритетам.

Наш анализ программного содержания грантов, предоставленных пятью регионами, которые были изучены на сегодняшний день, показывает сочетание традиционных и инновационных инициатив. Основываясь на анализе реестров победителей грантов, были оценены приблизительное распределение грантов между тремя широкими сферами деятельности в пяти регионах, по которым у нас есть данные. Этот анализ показывает, что около 50-60% грантов было выделено организациям, работающим в общей сфере социальных услуг, включая обучение волонтеров. Еще треть организаций-победителей работают в сфере культуры и патриотического воспитания. А оставшиеся 20% грантов достались организациям, работающим в сферах спорта, культуры, прав человека и охраны окружающей среды. Короче говоря, в то время как незначительное большинство грантов было направлено на цели, которые могли бы традиционно считавшиеся ‘социально ориентированными’ виды деятельности, такие как забота о детях, обслуживание престарелых, поддержка инвалидов, уход за малоимущими и т.п., почти равное количество были направлены на более широкий спектр функций, включая спорт, патриотическое воспитание и культуру.

Также были очевидны различные новаторские усилия. В Перми, например, несколько региональных грантов были выделены организациям, развивающим экстренные социальные службы, и, по крайней мере, одна – организация, предлагающая предоставить «люльки для новорожденных» для приема брошенных младенцев в частных и государственных больницах. В Томске одним

из приоритетных направлений поддержки был проект по межэтническому и межкультурному взаимопониманию, направленному на содействие большей терпимости между различными этническими и религиозными группами в этом традиционно весьма разнообразном регионе. В Новосибирске была оказана поддержка образовательным проектам по профилактике ВИЧ/СПИДа. В целом, у представителей СОНКО есть множество новых идей, которые они хотят попробовать, и эта программа предоставляет такую возможность.

Совершенно независимо от программного содержания мероприятий, финансируемых в рамках программ поддержки MED и региональных СОНКО, возникает вопрос об инструменте действий правительства, с помощью которого оказывается эта поддержка. Такие инструменты могут включать прямые субсидии организациям посредством грантов или контрактов, а также косвенные выгоды, предоставляемые организациям потребителями их услуг посредством ваучеров, налоговых отчислений или другими способами (Salamon 2002 [17]). Как более подробно описано в статье Саламона и Теплера, где говорится, что выбор инструмента может иметь значительные последствия для воздействия, которое государственные программы могут оказать на СОНКО. Так, например, ваучеры могут заставить некоммерческие организации продавать свои услуги платежеспособным клиентам и часто привлекать коммерческих конкурентов в ту или иную сферу. Это может создать неравные «условия игры» для некоммерческих организаций, поскольку они, как правило, не имеют доступа к инвестиционному капиталу и, следовательно, находятся в невыгодном конкурентном положении по сравнению с коммерческими конкурентами.

Кроме того, некоторые инструменты могут предоставить правительствам больше рычагов воздействия, позволяя им стимулировать выделение других ресурсов на деятельность социального назначения. Так, например, кредитные гарантии могут способствовать притоку частных кредитных средств в такие организации за небольшую часть стоимости государственных грантов или контрактов. Однако, необходимо помнить, что программа поддержки MED СОНКО по сути является грантовой программой, она связана с более широкими

программами поддержки на региональном уровне, поэтому полезно рассмотреть, в какой степени регионы, участвующие в этой программе, используют другие инструменты.

Следует отметить, что все наши целевые регионы используют гранты и субсидии для реализации социально значимых проектов и программ для общественных организаций и частных лиц. Так, финансовые ресурсы, выделяемые в рамках программы грантов MED, могут быть потрачены как на прямые расходы (расходы, непосредственно связанные с реализацией проекта) и косвенные затраты (накладные расходы организации, например, арендная плата, коммунальные услуги и бытовые услуги общего пользования).

Обратимся к данным опросов, которые показывают, что разнообразие инструментов поддержки, которые фактически используются, в большинстве регионов довольно ограничено. Регионы, занявшие высокие места как с точки зрения экономического процветания, так и открытости, как правило, имели одну или две «фирменные» или «наилучшие практические» программы поддержки. Например, правительство Новосибирской области инициировало поддержку создания сети муниципальных ресурсных центров для НКО. Затем эта практика была распространена на другие регионы. В Иркутске была оказана поддержка в обучении, переподготовке сотрудников и волонтеров СОНКО. В Перми и Томске работа по администрированию конкурса грантов программы MED была, по сути, «передана на аутсорсинг» некоммерческой организации, которая, как партнер-исполнитель, организовала весь процесс отбора. Такая схема аутсорсинга распространена во многих странах, но сопряжена с рисками как для некоммерческих организаций, так и для правительства. Как выяснилось, в Томске ФАС России выявила некоторые нарушения в процедуре проведения конкурса, переданного на аутсорсинг. Фактические причины и нарушители не были четко определены, но региональные власти представили этот случай как провал со стороны СОНКО, которая отвечала за предоставление гранта на проведение операции. В результате проведение конкурса грантов было

«возвращено» региональным властям, а коммуникация между правительством и НКО значительно ухудшилась.

В нескольких регионах были выявлены определенные различия в использовании других инструментов поддержки, например, имущественной поддержки в виде недвижимости и субсидий на коммунальные услуги. Регионы с относительно высокоразвитыми секторами гражданского общества, скорее всего, будут оказывать имущественную поддержку на регулярной основе в дополнение к помещениям для случайных встреч, организуемых ресурсными центрами. Как показано в таблице 2, в Перми и Новосибирске 8-9 % СОНКО сообщили о получении бесплатных помещений или льготной арендной платы от региональных властей.

Таблица 2

### **Использование инструмента доступа к собственности для СОНКО в разбивке по регионам**

Инструменты / уровень	Высокий уровень открытости			Низкий уровень открытости		
	Регион	СОНКО, использующие Имущественную поддержку	Процент Зарегистрированных пользователей СО НКО, %	Регион	СОНКО, использующие Имущественную поддержку	Процент Зарегистрированных пользователей СО НКО, %
<b>Высокий уровень экономического развития</b>	Пермь	139	8,9	Томск	21	3,1
	Иркутск	34	1,4	Белгород	84	5,1
	Среднее	87	5	Среднее	53	4
<b>Низкий уровень экономического развития</b>	Владимир	5	0,5	Тамбов	25	2,6
	Новосибирск	344	8,1	Рязань	3	0,3
	Среднее	175	4	Среднее	14	1

В других регионах поддержка в сфере недвижимости гораздо более ограничена, хотя в Белгороде около 5% СОНКО получили помощь в такой форме. Однако во всех регионах этот инструмент используется со значительными ограничениями: узкий доступ к таким объектам, ограниченный набор доступных объектов недвижимости и плохое состояние имеющихся объектов недвижимости.

Информационная поддержка, социальная реклама, консультирование и методическая поддержка широко используются во всех исследуемых регионах практически без корреляции с уровнем регионального развития. Общий уровень

информационной поддержки довольно высок, и, по-видимому, не существует каких-либо существенных барьеров для доступа к информации или методологической поддержки СОНКО. Однако освещение деятельности СОНКО в средствах массовой информации неизменно оставляет желать лучшего, и это справедливо не только для регионального, но и для федерального уровня.

Другие возможные инструменты поддержки, такие как механизмы закупок товаров и услуг и налоговые льготы для СОНКО и их доноров, используются очень ограниченно, если вообще используются. Первый - довольно непроверенный механизм, вызывающий много критики как со стороны СОНКО, так и со стороны региональных или муниципальных властей. Что касается последнего, то региональные власти устанавливают налоговые льготы только по тем налогам, которые собираются в региональный бюджет, то есть по налогу на имущество организаций и транспортному налогу. Другие налоговые льготы регулируются федеральным законодательством и устанавливаются Налоговым кодексом Российской Федерации и состоят в основном из освобождения от определенных налогов религиозных организаций или организаций ветеранов. Считаю, что региональные налоговые льготы в нынешних напряженных социально-экономических условиях имеют весьма ограниченное применение на практике.

Теперь давайте поговорим о том, как регионы предоставляют поддержку СОНКО при формировании регионального социального обеспечения и связанной с ним политики. Так, существует множество институциональных каналов, через которые СОНКО могут озвучивать свои политические приоритеты и идеи. На федеральном уровне такие каналы включают постоянные круглые столы, консультативные советы, региональные или местные конкурсы грантов для социальных проектов и институционализированное сотрудничество в социальных проектах, финансируемых извне (Кук и Виноградова, 2006 [9]). На региональном и муниципальном уровнях такое участие рассматривается как инструмент синергии и совершенствования политики. Действительно,

представители СОНКО участвуют в различных комиссиях и комитетах, а также оценивают различные политические дискуссии и вносят свой вклад в них. Однако НКО по-прежнему не удовлетворены тем, что их вклад действительно серьезно влияет на содержание социальной политики.

**4. Обсуждение и заключение.** Региональные программы поддержки СОНКО представляют собой многообещающее открытие. В то же время столь же очевидно, что этот потенциал остается весьма ограниченным. В нынешние беспокойные времена наибольшей потребностью СОНКО является стабильность и предсказуемость их финансового и ‘политического’ положения. Однако пока региональная программа поддержки не обеспечивает такой стабильности, главным образом из-за ограниченного срока действия гранта и относительно небольших размеров гранта. Грантовое финансирование покрывает только некоторые проекты СОНКО, да и то лишь частично. Средств для покрытия общих операционных расходов не имеется, несмотря на формулировки, используемые в некоторых региональных законодательных актах, которые предполагают обратное. Недостатки в организационных процедурах, громоздкость процесса подачи заявок, высокие требования к подотчетности, ежегодная неопределенность в отношении продолжения финансирования и ограниченные объемы финансирования – все это препятствует потенциальному воздействию, которое могли бы оказать эти программы.

Учитывая все это, по-прежнему остается фактом, что эти программы и их федеральная поддержка приносят пользу как региональным администрациям, так и СОНКО. С точки зрения региональных администраций, программа поддержки в основном преследует три цели.

Во-первых, это рассматривается как средство решения проблем социальной политики. Региональные администрации стремятся разрабатывать социальную политику и привлекать СОНКО к предоставлению услуг. Эта основная мотивация прослеживается во многих уставных документах региональных программ, а также является важным стимулом для Министерства экономического развития Российской Федерации, которое не только



софинансирует, но и активно продвигает программу поддержки некоммерческих организаций для укрепления социально-экономического развития регионов России.

Во-вторых, программа предоставляет региональным администрациям возможность сотрудничать с НКО, поскольку такое сотрудничество в целом рассматривается как эффективное и рентабельное способ реализации социальной политики. Совместные формы управления рассматриваются, по крайней мере, некоторыми представителями региональных администраций как улучшающие предоставление социальных услуг и, таким образом, поощряются в государственном секторе. Увязка улучшения социальных услуг с привлечением внешних участников — как коммерческих, так и некоммерческих организаций - и развитием рынков между различными поставщиками услуг являются важными элементами концепции НППМ и были учтены в программе реформ Министерства экономического развития Российской Федерации.

Третья цель грантовой программы с точки зрения регионов носит более общий и спекулятивный характер. Можно утверждать, что региональные администрации решили инвестировать в грантовые программы поддержки некоммерческих организаций, чтобы укрепить их политическую легитимность как в глазах местного населения, так и федеральных властей. Социальная политика является важным фактором стабильности режима. Это особенно верно для регионов с высоким уровнем зависимости от социальных трансфертов. Инвестиции в социальную политику позволяют региональным администрациям показать, что они заботятся о проблемах населения, и это может 'купить' им необходимую общественную поддержку на выборах и за их пределами. Развивая партнерские отношения с СОНКО, региональные администрации могут продемонстрировать, что они пользуются общественной поддержкой. Оказывая такую поддержку, региональные власти гарантируют свою 'лояльность' в социальной сфере федеральному уровню.

С точки зрения региональных некоммерческих организаций, участие в грантовой программе имеет два основных преимущества. Во-первых,

организации могут получить дополнительное финансирование для реализации своей деятельности. Однако, это финансирование носит временный и ограниченный характер и не составляет основной части бюджета СОНКО. Из-за процедурных недостатков очень маловероятно, что грантовая программа позволит региональным СОНКО развиваться устойчивым образом. Второй мотивацией для некоммерческих организаций участвовать в региональных программах грантовой поддержки является долгожданная возможность сотрудничать с государственными институтами и оказывать влияние на формирование политики в социальном секторе. Став победителями грантов, организации приобретают известность и авторитет. Получение поддержки в рамках региональной грантовой программы и включение в реестр региональных СОНКО может помочь организациям получить другие формы поддержки, включая контракты, и, таким образом, продолжить развивать свою деятельность. В этом отношении региональная грантовая программа может быть особенно полезна для вновь созданных СОНКО, которые могут воспользоваться поддержкой в своих усилиях стать партнерами по предоставлению социальных услуг.

Однако, даже если программа грантов позволяет участвующим в ней СОНКО повысить свой общественный имидж, возможности для организаций очень ограничены. Несмотря на наличие институциональных механизмов участия НКО в формировании социальной политики, реальный вклад СОНКО весьма ограничен. Существующие инструменты не работают должным образом, и в большинстве случаев процедуры принятия решений остаются закрытыми. Однако некоторые организации могли бы – на основе своего опыта, связей и способности убеждать – играть значимую роль в формировании социальной политики.

Таким образом, на момент написания статьи эффект от региональной грантовой программы можно охарактеризовать лишь как незначительный. Сотрудничество между правительством и некоммерческими организациями существует в регионах России, но региональные администрации, как правило, не

рассматривают некоммерческий сектор в качестве равноправного партнера в предоставлении социальных услуг. Они часто подходят к реализации программ исключительно с точки зрения количественных показателей эффективности, игнорируя общую логику улучшения социальной сферы. Некоторые различия были очевидны в регионах, занявших высокие места по показателям экономического прогресса и открытости. В таких регионах государственная поддержка, скорее всего, сработает должным образом – станет действенным инструментом сотрудничества и взаимного развития правительства и некоммерческих организаций. В регионах со средним и низким рейтингом государственная поддержка, вероятно, будет ограниченным инструментом финансового выживания СОНКО. Организации, со своей стороны, часто слабы и не обладают потенциалом для внесения существенного вклада. Однако некоторые СОНКО находят способ саморазвития в нынешних условиях, набираются опыта и достигают положения, которое больше не может игнорироваться государственными органами. Опираясь на свой авторитет, эти организации могут затем играть конструктивную роль в социальном секторе.

#### **Библиографический список:**

1. Федеральный закон от 12 января 1996 года №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 31.07.2023)
2. Федеральный закон от 20 июля 2012 года №121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»
3. Федеральный закон от 23 мая 2015 года №129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
4. Федеральный закон от 5 апреля 2010 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций»

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 августа 2011 г. № 713 (ред. от 25.05.2016) «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям» (вместе с «Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций», «Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций») (в настоящее время утративший силу)

6. Приказ МЭРР от 8 сентября 2011 г. №465 «О реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 23 августа 2011 г. № 713 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям» (вместе с «Порядком конкурсного отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций», «Порядком конкурсного отбора социально ориентированных некоммерческих организаций для предоставления субсидий из федерального бюджета») (Зарегистрировано в Минюсте России 23.09.2011 № 21881) (в настоящее время утративший силу)

7. Беневоленски В. и Шмулевич Ю. (2013). Государственная поддержка социально ориентированных НКО: зарубежный опыт. Вопросы государственного управления, 3, 150-175.

8. Керами, А. (2009). Механизмы институциональных изменений в процессе реструктуризации государства всеобщего благосостояния в Центральной и Восточной Европе. В книге А. Cerami & P. Vanhuyse (ред.) «Пути посткоммунистического благосостояния: теоретизирование преобразований социальной политики в Центральной и Восточной Европе». Бейсингсток: Пэлгрейв Макмиллан.

9. Кук, Л. Дж., и Виноградова, Е. (2006). НПО и формирование социальной политики в регионах России. Проблемы посткоммунизма, 53 (5), 28-41.

10. Кротти, Дж., Халлб, С. М., & Любовников, С. (2014). Развитие постсоветского гражданского общества в Российской Федерации: влияние закона об НПО. Исследования Европы и Азии, 66 (8), 1253-1269.

11. Даус, Ф. (2015). Двойственность принуждения в России: борьба с «иностранными агентами». Демократия, 23(1), 57-75.

12. Европейская ассоциация венчурной филантропии. (2010/11). Справочник европейской венчурной филантропии за 2010/11 год. Брюссель: Европейская ассоциация венчурной филантропии.

13. Эванс, А. Б., младший (2006). Концепция Владимира Путина для гражданского общества. В книге А. Б. Эванса-младшего, Л.А. Генри и Л.М. Сундстрема «Российское гражданское общество: критическая оценка» (ред.). Нью-Йорк: М. Э. Шарп.

14. Фюрно, Крейг У., и Райан, Нил. (2014). Моделирование отношений между НПО и правительством: тематические исследования в Австралии. Обзор государственного управления, 16 (8), 1113-1140.

15. Леттс К., Райан У. и Гроссман А. (1997). Добродетельный капитал: чему фонды могут научиться у венчурных капиталистов. Harvard Business Review, (март–апрель), 36-46.

16. Любовников С., Кротти Дж. и Роджерс П. В. (2013). Государство и гражданское общество в постсоветской России: развитие гражданского общества в российском стиле. Прогресс в исследованиях в области развития, 13 (2), 153-166.

17. Саламон, Л.М. (ред.). (2002). Инструменты государственного управления: руководство по новому управлению. Нью-Йорк: Издательство Оксфордского университета.

### **References:**

1. Federal Law № 7-FZ of January 12, 1996 «On Non-Profit Organizations» (as amended. from 31.07.2023)

2. Federal Law № 121-FZ of July 20, 2012 «On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation Regarding the Regulation of the Activities of Non-Profit Organizations Performing the Functions of a Foreign Agent»

3. Federal Law №129-FZ of May 23, 2015 «On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation»

4. Federal Law № 40-FZ of April 5, 2010 «On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation on the Issue of Support for Socially Oriented Non-Profit Organizations»

5. Resolution of the Government of the Russian Federation № 713 of August 23, 2011 (as amended on 05/25/2016) «On Providing support to socially Oriented non-profit organizations» (together with the «Rules for Providing Subsidies from the Federal Budget to the Budgets of the Constituent Entities of the Russian Federation for the implementation of programs to support socially oriented non-profit organizations», «Rules for Providing subsidies from the Federal Budget for state support of socially oriented non-profit organizations») (currently invalid)

6. Order of the Mayor of the Russian Federation of September 8, 2011 № 465 «On the implementation of the Decree of the Government of the Russian Federation of August 23, 2011 № 713 «On the provision of support to socially oriented non-profit organizations» (together with the «Procedure for the competitive selection of subjects of the Russian Federation for the provision of subsidies from the Federal Budget to the budgets of subjects of the Russian Federation for the implementation of programs to support socially oriented non-profit organizations», «The procedure for the competitive selection of socially oriented non-profit organizations for the provision of subsidies from the Federal budget») (Registered in Ministry of Justice of Russia 23.09.2011 № 21881) (currently invalid)

7. Benevolenski, V., & Shmulevich, Y. (2013). Government support for socially oriented NPOs: Foreign experience. *Public Administration Issues*, 3, 150–175.

8. Cerami, A. (2009). Mechanisms of institutional change in Central and Eastern European welfare state restructuring. In A. Cerami & P. Vanhuysse (Eds.), *Post-*

communist welfare pathways: Theorizing social policy transformations in Central and Eastern Europe. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

9. Cook, L.J., & Vinogradova, E. (2006). NGOs and social policy-making in Russia's regions. *Problems of Post-Communism*, 53(5), 28–41.

10. Crotty, J., Hallb, S. M., & Ljubownikow, S. (2014). Post-soviet civil society development in the Russian Federation: The impact of the NGO law. *Europe-Asia Studies*, 66(8), 1253–1269.

11. Dauce', F. (2015). The duality of coercion in Russia: Cracking down on «foreign agents». *Demokratiya*, 23(1), 57–75.

12. European Venture Philanthropy Association. (2010/11). *European venture philanthropy directory 2010/11*. Brussels: European Venture Philanthropy Association.

13. Evans, A.B., Jr. (2006). Vladimir Putin's design for civil society. In A.B. Evans Jr, L.A. Henry, & L.M. Sundstrom (Eds.), *Russian civil society: A critical assessment*. New York: M.E. Sharpe.

14. Furneaux, Craig W., & Ryan, Neal. (2014). Modeling NPO-government relations: Australian case studies. *Public Management Review*, 16(8), 1113–1140.

15. Letts, C., Ryan, W., & Grossman, A. (1997). Virtuous capital: What foundations can learn from venture capitalists. *Harvard Business Review*, (March–April), 36–46.

16. Ljubownikow, S., Crotty, J., & Rodgers, P.W. (2013). The state and civil society in post-soviet Russia: The development of a Russian-style civil society. *Progress in Development Studies*, 13(2), 153–166.

17. Salamon, L. M. (Ed.). (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. New York: Oxford University Press.

**Для цитирования:** Танаскович Милош, Некоторые аспекты государственной поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО) в регионах России / Российский экономический интернет-журнал. – 2023. – № 3. URL:

© Танаскович Милош, Российский экономический интернет-журнал 2023, № 3