

**Анализ правовых и финансовых аспектов привлечения НКО  
к оказанию социальных услуг в разрезе  
субъектов Российской Федерации**

*Ксынкина Г.М., к.э.н.,  
ведущий эксперт Института управления  
государственными ресурсами НИУ ВШЭ,  
e-mail: gmksinkina@hse.ru  
Россия, Москва*

*Романова В.В.,  
директор центра Института управления  
государственными ресурсами НИУ ВШЭ,  
e-mail: vromanova@hse.ru  
Россия, Москва  
старший научный сотрудник  
Центра межбюджетных отношений  
Научно-исследовательского финансового института  
Министерства финансов Российской Федерации  
e-mail: vromanova@nifi.ru  
Россия, Москва*

Предметом исследования определены одни из важнейших, по мнению авторов, аспектов привлечения НКО к оказанию социальных услуг в регионах – правовой и финансовый. Развитие сектора негосударственных НКО в сфере оказания социальных услуг отнесено к направлениям долгосрочной политики социальной поддержки населения<sup>1</sup>. Неоднократно на необходимость привлечения НКО к оказанию социальных услуг указывал Президент РФ в посланиях Федеральному Собранию<sup>2</sup>.

Достаточно большое количество как зарубежных, так и отечественных работ посвящается вопросам взаимодействия государства и некоммерческих организаций: Salamon, Toepler [1], Якобсон Л.И. [2], Мерсиянова И.В.[3], Дорошина О.П. [4], Кулькова В.Ю.[5] и др.

---

<sup>1</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р.

<sup>2</sup> В частности, послания Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 г. и от 01.12.2016 г.

В исследовании проведен анализ субсидирования НКО из бюджетных средств<sup>3</sup> и анализ региональных правовых баз, регулирующих привлечение НКО к оказанию социальных услуг,<sup>4</sup> всех 85 субъектов РФ.

Анализ региональных правовых баз показал, что во всех субъектах РФ ведется работа по созданию и совершенствованию правового поля по вопросам государственной поддержки СО НКО и привлечению этих организаций к оказанию социальных услуг за счет бюджетных средств. Каждый субъект РФ формирует свою собственную систему законодательства, заметно отличающуюся от аналогичных систем других субъектов РФ. Степень нормативного правового урегулирования рассматриваемых вопросов в разрезе субъектов РФ значительно отличается как по формальным признакам (в частности, по структуре нормативных баз, уровню утверждения документов), так и по содержательным характеристикам принятых нормативных правовых актов (по полноте охвата рассматриваемых вопросов, по подходам к их решению).

Региональные правовые базы содержат значительное число разнообразных документов по государственной поддержке СО НКО и привлечению этих организаций к оказанию социальных услуг за счет бюджетных средств различного уровня. В подавляющем большинстве субъектов РФ (в 79 субъектах РФ, или 93%) основные положения по деятельности и государственной поддержке СО НКО закреплены актами наиболее высокого уровня – региональными законами, в 6 субъектах РФ – постановлениями органов власти и другими правовыми актами подзаконного уровня (республики Калмыкия, Адыгея, Татарстан, г. Севастополь, Кировская и Челябинская области).

Следует отметить, что в 69 субъектах РФ (81%) приняты специальные законы, регулирующие исключительно вопросы деятельности и государственной поддержки СО НКО. При этом можно выделить несколько видов таких законов:

в 47 субъекта РФ (55% от общего количества субъектов РФ) приняты законы о государственной (или государственной и муниципальной) поддержке СО НКО;

в 10 субъектах РФ (12%) приняты законы о взаимодействии органов власти с СО НКО;

в 5 субъектах РФ (6%) действуют одновременно и законы о государственной поддержке СО НКО, и законы о взаимодействии органов власти с СО НКО (г. Санкт-Петербург, Республика Дагестан, Липецкая, Вологодская и Оренбургская области);

<sup>3</sup> Анализ проводился на основании данных отчета Федерального казначейства «Об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда». Отметим, что согласно этому источнику, в 20015-2016 гг. бюджетные средства, направляемые в виде субсидий НКО, включали как поддержку НКО, так и привлечение НКО к оказанию услуг.

<sup>4</sup> Источником информации являлась база данных справочной правовой системы «КонсультантПлюс» (региональное законодательство) по состоянию на 01.09.2017 г.

в 6 субъектах РФ (7%) приняты законы о видах деятельности НКО для признания их социально ориентированными и оказания им государственной поддержки;

в 1 субъекте РФ (Тульская область) принят закон о грантах СО НКО.

В 10 из 16 регионов РФ (12%), где специальные законы по СО НКО не изданы, имеются законы общего и отраслевого характера, в которых в той или иной степени закреплены положения о СО НКО. Всего же выявлено 25 субъектов РФ, в отраслевых законах которых (социальная сфера) имеются положения о СО НКО, в том числе по отраслям социальной сферы (в порядке уменьшения числа субъектов РФ):

культура – в 10 субъектах РФ;

образование – в 9 субъектах РФ;

социальная политика – в 9 субъектах РФ;

молодежная политика – в 7 субъектах РФ;

здравоохранение – в 5 субъектах РФ;

физкультура и спорт – в 4 субъектах РФ.

Региональное законодательство развивается в основном на базе федеральных актов, так как соответствие нижестоящих актов вышестоящим является важнейшей характеристикой нормативных правовых актов в вертикальной структуре системы законодательства. Однако необходимо отметить, что до недавнего времени развитие федерального законодательства в основном было сконцентрировано на установлении статуса СО НКО и обеспечении государственной поддержки этих организаций, а вопросам привлечения НКО к оказанию социальных услуг за счет бюджетных средств в федеральном законодательстве уделялось не так уж много внимания. Лишь в 2015-2016 гг. на федеральном уровне были внесены изменения в существующие документы и изданы новые правовые акты, в которых закреплён ряд норм по содействию развитию конкуренции на социально значимых рынках, поддержке СО НКО – исполнителей ОПУ, обеспечению доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере<sup>5</sup>. Соответственно развивается и региональная правовая база, при этом в ряде субъектов РФ – с опозданием, в некоторых – даже с некоторым опережением по отдельным вопросам.

В большинстве субъектов РФ установлены стратегические цели и задачи, перечни мероприятий, объёмы финансирования, целевые индикаторы и показатели по поддержке и привлечению СО НКО к оказанию социальных услуг за счет бюджетных средств. Эти положения изложены в региональных

<sup>5</sup> В частности, приняты Федеральный закон от 03.07.2016 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг», Стандарт развития конкуренции в субъектах РФ (распоряжение Правительства РФ от 05.09.2015 г. № 1738-р), План мероприятий («дорожная карта») «Поддержка доступа негосударственных организаций (не НКО) к предоставлению услуг в социальной сфере» (распоряжение Правительства РФ от 08.06.2016 г. № 1144-р), Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа СО НКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016-2020 гг. (утвержден Заместителем Председателя Правительства РФ О.Ю. Голодец 23.05.2016 г. № 3468п-П44).

государственных программах (подпрограммах) по поддержке НКО, планах мероприятий («дорожных картах») по содействию развитию конкуренции (далее – дорожные карты) и комплексных планах мероприятий по обеспечению поэтапного доступа СО НКО к предоставлению услуг в социальной сфере и использованию различных форм поддержки деятельности СО НКО (далее – планы мероприятий).

Однако на время проведения исследования эти документы были приняты далеко не во всех субъектах РФ:

региональные государственные программы по поддержке НКО утверждены в 7 субъектах РФ (9%) (в Архангельской, Владимирской, Волгоградской, Кировской, Курганской, Новосибирской и Ярославской областях), отдельные подпрограммы по вопросам государственной поддержки СО НКО в рамках различных региональных государственных программ - в 39 субъектах РФ (45,9%). Необходимо отметить, что в основном это подпрограммы государственных региональных программ по социальной политике, что во многом связано с более активным развитием нормативной правовой базы в этой отрасли на федеральном уровне;

дорожные карты были утверждены в 31 субъекте РФ (36%);

планы мероприятий приняты в 41 субъекте РФ (48%)<sup>6</sup>.

Анализ документов показал, что если в одних субъектах РФ региональными государственными программами (подпрограммами) по поддержке НКО, дорожными картами и планами мероприятий установлены конкретные показатели по привлечению СО НКО к предоставлению услуг, в том числе в разрезе отраслей и направлений предоставления услуг в социальной сфере, то в других субъектах РФ показателями охвачены не все отрасли социальной сферы и направления предоставления услуг, или показатели установлены для частных организаций в целом, без выделения СО НКО.

Следует отметить, что большинство государственных региональных программ (подпрограмм) по поддержке НКО содержит мероприятия и показатели по «реализации проектов СО НКО, направленных на решение актуальных социальных проблем» субъектов РФ. Эти проекты зачастую включают мероприятия по предоставлению СО НКО социальных услуг населению. При том, что термин «услуги» в государственных региональных программах (подпрограммах) используется мало, цель этих правовых актов - формирование организационных, правовых, финансовых и социально-экономических условий для деятельности СО НКО, направленной на решение социальных проблем, повышение доступности предоставляемых гражданам социальных услуг; ожидаемый результат - увеличение объема и повышение качества услуг, оказываемых СО НКО населению.

Например, рост количества получателей услуг, оказываемых СО НКО, предусмотрен государственными региональными программами в

---

<sup>6</sup> Следует отметить, что в 16 субъектах РФ на время исследования были утверждены и дорожные карты, и планы мероприятий.

Волгоградской области (с 12 тыс. человек в 2014 г. до 24 тыс. человек в 2020 г., или в 2 раза)<sup>7</sup>, Архангельской области (с 10,2 тыс. человек в 2015 г. до 49,8 тыс. человек в 2020 г., или в 4,9 раза)<sup>8</sup>, Новосибирской области (с 76,6 тыс. человек в 2016 г. до 112,2 тыс. человек в 2020 г. (прирост 46,5%)<sup>9</sup>, Ярославской области с 60 тыс. человек в 2016 г. до 75 тыс. человек в 2020 г. (прирост – 25%)<sup>10</sup>. В Костромской области установлен показатель «доля жителей Костромской области, которым оказаны услуги или помощь СО НКО» со следующими значениями: 2014 г. – 8,9%, 2018 г. – 9,5% (рост на 0,6 п.п.)<sup>11</sup>.

В комплексных планах субъекты РФ, как правило, устанавливают значения доли средств, выделяемых СО НКО на предоставление услуг, в общем объеме средств регионального бюджета, выделяемых на предоставление услуг, по отраслям социальной сферы. Однако есть и исключения. Например, в Ивановской области установлен показатель «прирост объема услуг (выполненных работ), оказанных СО НКО (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), в общем объеме валового регионального продукта за предыдущий отчетный период» со следующими значениями: 2016 г. – 0%, 2017 г. – 0,1%, 2018 г. – 0,1%, 2019 г. – 0,1%, 2020 г. – 0,1%<sup>12</sup>.

В целом региональные правовые базы, как правило, дублируют основные положения Федерального закона от «О некоммерческих организациях»: определяется предмет правового регулирования, вводится понятийный аппарат, устанавливаются общие принципы государственной поддержки СО НКО и т.д.

Однако одновременно с дублированием положений, предусмотренных на федеральном уровне, большинство субъектов РФ расширяет и конкретизирует эти положения, в том числе с учетом региональной специфики.

Так, более 80% субъектов РФ воспользовались предоставленным регионам правом расширить перечень видов деятельности<sup>13</sup>, устанавливаемых

<sup>7</sup> Государственная программа Волгоградской области «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность на территории Волгоградской области» на 2014 - 2020 гг. (постановление правительства Волгоградской области от 09.12.2013 г. № 722-п).

<sup>8</sup> Государственная программа Архангельской области «Развитие местного самоуправления в Архангельской области и государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (2014 - 2020 годы)» (постановление правительства Архангельской области от 08.10.2013 г. № 464-пп).

<sup>9</sup> Государственная программа Новосибирской области «Государственная поддержка общественных инициатив, социально ориентированных некоммерческих организаций и развития институтов гражданского общества в Новосибирской области на 2015 - 2020 годы» (постановление правительства Новосибирской области от 19.01.2015 г. № 9-п).

<sup>10</sup> Государственная программа Ярославской области «Государственная поддержка гражданских инициатив и социально ориентированных некоммерческих организаций в Ярославской области» на 2016 - 2020 гг. (постановление правительства Ярославской области от 28.04.2016 г. № 513-п).

<sup>11</sup> Государственная программа Костромской области «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций и содействие развитию местного самоуправления на территории Костромской области на 2014-2018 годы» (постановление администрации Костромской области от 30.01.2014 г. № 13-а).

<sup>12</sup> Распоряжение правительства Ивановской области от 24.11.2016 N 243-рп.

<sup>13</sup> Пункт 2 статьи 31.1 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»,

для признания НКО социально ориентированными, в том числе с учетом региональных особенностей. Например, в Сахалинской области перечень дополнен в том числе следующими видами деятельности: краеведение; развитие туризма; развитие художественных промыслов и ремесел; защита исконной среды обитания, сохранение и развитие традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры коренных малочисленных народов Севера. В Липецкой области перечень дополнен такими видами деятельности как привлечение казачьих обществ к государственной службе, подготовка казачьей молодежи к военной службе.

В отдельных субъектах РФ дополнены и конкретизированы формы поддержки СО НКО, закрепленные Федеральным законом «О некоммерческих организациях». Так, в частности, в региональных правовых базах предусматриваются следующие формы поддержки СО НКО: предоставление СО НКО государственных гарантий субъекта РФ (например, в Ивановской области, Ненецком автономном округе); поощрение лиц, участвующих в деятельности СО НКО (в Ярославской области); привлечение СО НКО к разработке государственных программ и участию в них; привлечение представителей СО НКО в состав рабочих групп, экспертных советов, создаваемых органами государственной власти (в Республике Карелия).

Кроме того, субъекты РФ устанавливают и/или конкретизируют механизмы и инструменты предоставления поддержки СО НКО. Так, в отдельных регионах установлено выделение СО НКО целевого финансирования в виде грантов (например, в Ивановской, Тверской, Тульской областях).

В части привлечения СО НКО к оказанию услуг в большинстве региональных правовых актах указана, как и в федеральном законе, такая форма поддержки НКО, как осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у СО НКО в порядке, установленном законодательством РФ о контрактной системе.

В качестве бюджетного инструмента в субъектах РФ предусмотрено предоставление субсидий СО НКО как на финансовое обеспечение оказания услуг, так и на возмещение произведенных ими расходов.

В сфере социального обслуживания в регионах применяется установленный на федеральном уровне<sup>14</sup> механизм финансового обеспечения предоставления услуг негосударственными организациями и индивидуальными предпринимателями путем выплаты компенсации в размере и в порядке, которые определяются нормативными правовыми актами субъекта РФ. В соответствии с этими нормами в субъектах РФ утверждены реестры поставщиков социальных услуг, порядки выплаты компенсации поставщикам услуг. Только по этим вопросам правовая база регионального и

---

<sup>14</sup> Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

муниципального уровня всех 85 субъектов РФ содержит около 2,5 тыс. документов.

Крайне важным (и обязательным<sup>15</sup>) для привлечения СО НКО к предоставлению социальных услуг является установление порядков определения объема и предоставления субсидий СО НКО.

Общие требования к содержанию нормативных правовых актов, регулирующих предоставление субсидий НКО, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями (содержание порядков, типовая форма соглашения, требования к отчетности и осуществлению контроля за соблюдением условий, целей и порядка предоставления субсидий и ответственность за их нарушение), утверждены на федеральном уровне лишь в мае прошлого года<sup>16</sup>. Нормативные правовые акты регионального и муниципального уровня должны быть приведены в соответствие с этими требованиями при первом внесении изменений в эти акты, но не позднее 01.06.2018 г.

Исследование показало, что установленные в субъектах РФ порядки определения объемов и предоставления субсидий СО НКО не покрывают все направления деятельности в социальной сфере, где возможно привлечение СО НКО к предоставлению услуг. Лишь около 35% установленных порядков регламентирует непосредственно привлечение СО НКО к оказанию услуг. Основная же часть порядков регламентирует выделение субсидий на реализацию программ поддержки СО НКО и социально значимых проектов СО НКО. Однако при этом большая часть программ и проектов СО НКО включает в себя предоставление населению социальных услуг.

В 62 субъектах РФ (73%) утверждены региональные порядки предоставления субсидий СО НКО общепромышленного характера, в 53 субъектах РФ (62%) - отраслевые порядки. Широко распространена практика принятия порядков предоставления субсидий СО НКО на один (текущий) год (годовых порядков), и порядков предоставления субсидий на осуществление определенных услуг или работ (разовых порядков).

Как правило, порядки определения объема и предоставления субсидий СО НКО предусматривают предоставление субсидий СО НКО в пределах выделенных на эти цели бюджетных ассигнований на основе решений конкурсных комиссий, принимаемых с использованием критериев и балльной системы оценки.

В ряде регионов существенно упрощен механизм отбора СО НКО на получение субсидий, что не может обеспечить прозрачность и объективность

---

<sup>15</sup> Согласно статье 78.1 Бюджетного кодекса РФ, порядки определения объема и предоставления субсидий и грантов в форме субсидий из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов НКО, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, устанавливаются соответственно нормативными правовыми актами Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, муниципальными правовыми актами местной администрации.

<sup>16</sup> Постановление Правительства РФ от 07.05.2017 г. № 541 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями».

отбора, а также эффективность использования выделяемых из бюджета субсидий. Например:

1) отбор СО НКО осуществляется фактически без конкурсных процедур, по результатам рассмотрения заявок и пакетов документов заявителей на предмет соответствия установленным требованиям. Так, в Омской области<sup>17</sup> при предоставлении субсидий на осуществление деятельности в сферах молодежной политики, физической культуры и спорта критериями отбора СО НКО являются лишь следующие положения: осуществление деятельности в сферах молодежной политики, физической культуры и спорта в качестве основного вида деятельности; степень износа основных средств материально-технической базы не должна превышать 60 процентов; наличие собственных средств и ресурсов для проведения мероприятий в сферах молодежной политики, физической культуры и спорта; исполнение своевременно и в полном объеме обязательств по уплате налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды. Также, по результатам рассмотрения заявок и пакетов документов заявителей, производится отбор получателей субсидий, например, в Брянской области на реализацию мероприятий по сохранению, популяризации, использованию и государственной охране объектов культурного наследия в рамках государственной программы «Развитие культуры и туризма в Брянской области» (2014 - 2020 годы)<sup>18</sup>, в Иркутской области - в целях осуществления деятельности в сфере культуры и искусства<sup>19</sup>;

2) конкурсный отбор получателей субсидии осуществляется с использованием критериев, но без применения балльной системы (например, в Кемеровской области при определении получателей субсидий для реализации социальных проектов поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации<sup>20</sup>).

Безусловно региональные правовые базы продолжают развиваться и совершенствоваться, однако переломный момент в привлечении СО НКО к оказанию социальных услуг за счет бюджетных средств пока не наступил, о

<sup>17</sup> Постановление Правительства Омской области от 01.02.2017 г. № 23-п (ред. от 23.03.2017) «Об утверждении Порядка определения объема и предоставления субсидий из областного бюджета некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, осуществляющим деятельность в сферах молодежной политики, физической культуры и спорта, в 2017 - 2019 годах».

<sup>18</sup> Постановление Правительства Брянской области от 02.06.2014 № 239-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, на реализацию мероприятий по сохранению, популяризации, использованию и государственной охране объектов культурного наследия в рамках государственной программы «Развитие культуры и туризма в Брянской области» (2014 - 2020 годы)».

<sup>19</sup> Постановление Правительства Иркутской области от 04.07.2012 г. № 370-пп (ред. от 19.04.2017) «О Порядке определения объема и предоставления субсидий за счет средств областного бюджета социально ориентированным некоммерческим организациям в целях осуществления деятельности в сфере культуры и искусства».

<sup>20</sup> Постановление Коллегии Администрации от 08.11.2013 г. № 483 (ред. от 29.06.2016) «Об утверждении Порядка предоставления субсидии некоммерческим организациям, не являющимся государственными учреждениями, для реализации социальных проектов поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации».



чем свидетельствует низкий уровень субсидирования СО НКО из бюджетных средств.

Так, в 2016 г. объем субсидий СО НКО составил 77,2 млрд. рублей, или 1,6% от общих расходов на социальную сферу. При этом доля субсидий НКО в расходах на социальную сферу существенно дифференцирована в разрезе субъектов РФ. Максимальное значение показателя в 2016 г. было достигнуто в Республике Татарстан (16,9%), минимальное – в Республике Тыва (0,01%). В группу регионов-лидеров со значением показателя выше среднероссийского уровня вошли еще 10 регионов: Самарская область – 4,0%, Республика Мордовия – 3,3%, Хабаровский край – 3,1%, Чеченская Республика – 2,9%, г. Москва – 2,7%, Тюменская область – 2,6%, Челябинская область – 2,0%, Приморский край – 1,9%, Пермский край – 1,7%, Оренбургская область – 1,6%.

В подавляющем большинстве субъектов РФ (74 из 85 регионов, или 87%) доля субсидий НКО в расходах на социальную сферу ниже среднероссийского значения. В 42 из 74 регионов значение указанного показателя составило менее 0,5%. Ничтожно низкие значения показателя (менее 0,1%) отмечаются в 9 регионах: республиках Дагестан, Калмыкия, Марий Эл, Северная Осетия – Алания, Тыва, Кабардино-Балкарская Республика, г. Севастополь, Забайкальский край и Магаданская область. Также следует выделить регионы, в которых субсидирование СО НКО за счет региональных и муниципальных бюджетов вообще не осуществлялось – это Ненецкий автономный округ и Республика Ингушетия.

По сравнению с 2015 г. в 2016 г. объем субсидий СО НКО увеличился в 1,6 раза. Прирост объема субсидий составил 29,8 млрд. рублей, однако основную часть этого объема (96,5%) обеспечили всего лишь два субъекта РФ - г. Москва и Республика Татарстан. В то же время в большей части регионов (46 из 85 регионов) произошло сокращение бюджетных средств, направляемых на субсидирование СО НКО. Так, значительно уменьшился объем субсидий СО НКО в Забайкальском крае (сокращение на 93%), Ленинградской области (83,7%), Республике Марий Эл (83,4%), Республике Саха (Якутия) (68,3%), Воронежской области (60,5%), Еврейской автономной области (59,4%), Вологодской области (58,5%), Республике Калмыкия (54,2%), Кабардино-Балкарской Республике (53,2%).

Распределение регионов на группы в зависимости от величины доли субсидий СО НКО в общих расходах на социальную сферу за 2015 и 2016 гг. свидетельствует о том, что в большинстве регионов органы государственной власти не рассматривали НКО как сколько-нибудь равноправного участника бюджетного процесса. При этом количество регионов со значением данного показателя менее 0,5 % за один год увеличилось с 41 до 44 (рис. 1).

Количество регионов

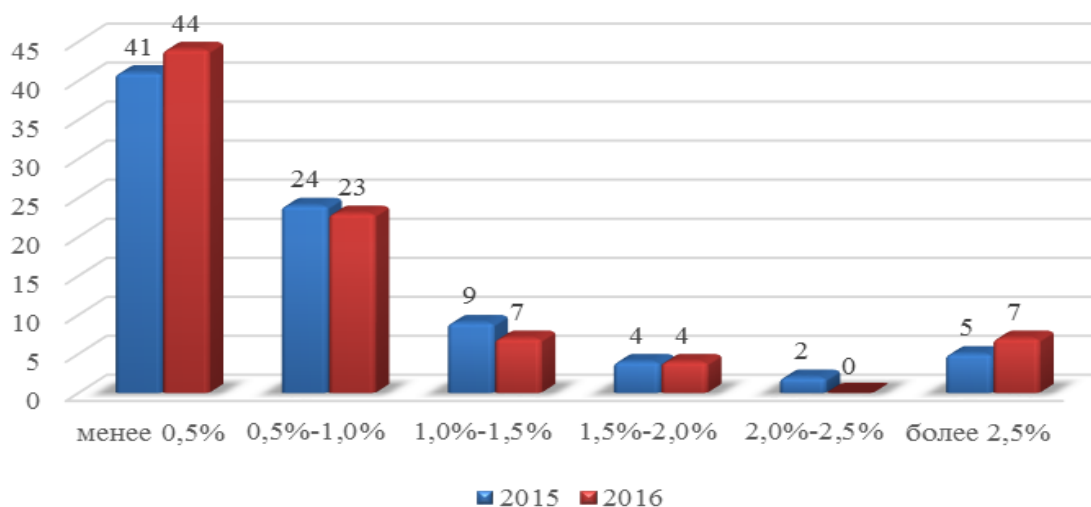


Рисунок 1 – Распределение субъектов РФ в зависимости от величины доли объема субсидий НКО в общих расходах на социальную сферу

В целом по Российской Федерации почти по трети от общего объема субсидирования СО НКО из средств консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2016 г. приходилось на долю отраслей «физическая культура и спорт» и «образование» (соответственно 31% и 30%). Доля субсидий НКО в области социальной политике составила 18%, в здравоохранении – 10%, в культуре – 9%. По сравнению с 2015 г. отраслевая структура субсидирования НКО заметно изменилась. Наибольшее увеличение указанной доли наблюдается в социальной политике (на 6 п.п.), что, по всей видимости, обусловлено действием принятого в декабре 2013 г. Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (рис. 2).

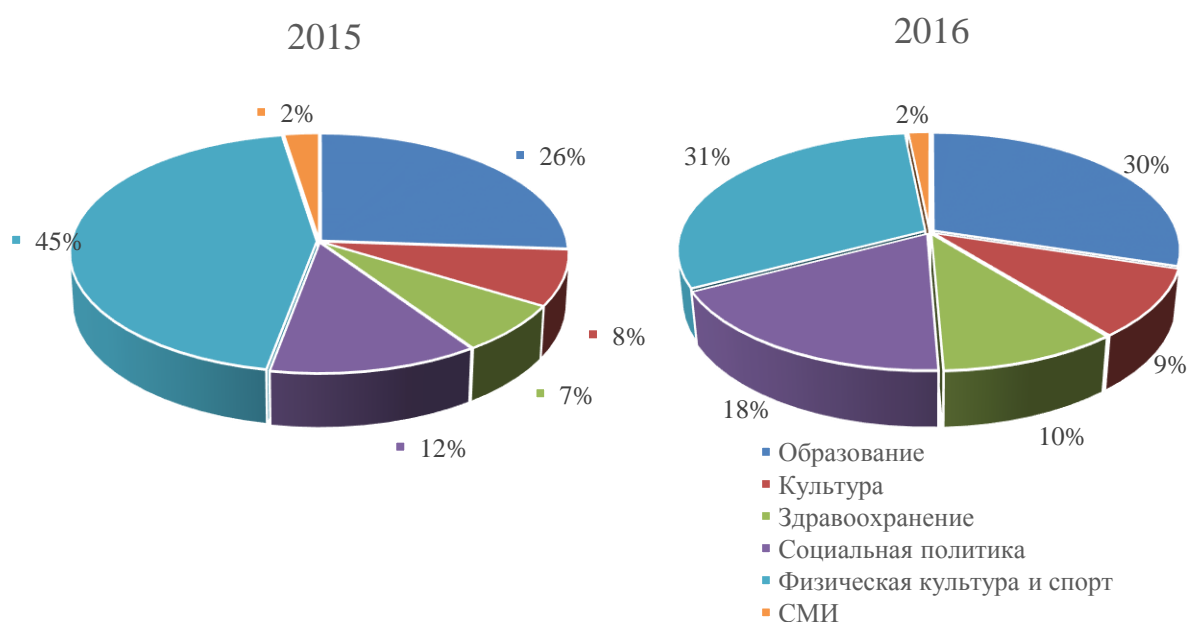


Рисунок 2 – Отраслевая структура бюджетных средств, выделяемых на субсидирование НКО

Доля объемов субсидирования НКО в разрезе отраслей социальной сферы существенно дифференцирована (рис. 3). Несмотря на высокую долю объемов НКО в образовании в общем объеме НКО по всем социальным отраслям, доля объема НКО в расходах отрасли в 2015 г. составила лишь 0,5%, а в 2016 г. – 0,9%, что значительно ниже значения этого показателя по физической культуре и спорту.

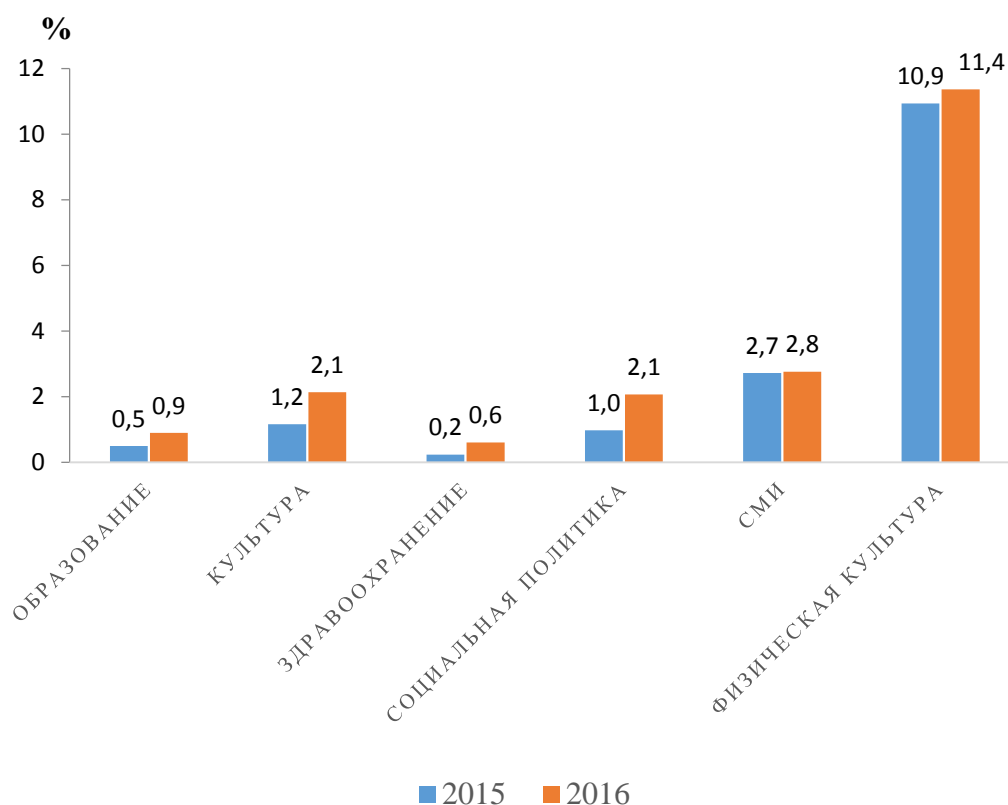


Рисунок 3 - Доля объема НКО в расходах по соответствующим отраслям (%)

Относительно большие объемы субсидирования СО НКО отмечаются, как правило, в регионах с достаточно высоким уровнем бюджетной обеспеченности (рис. 4).

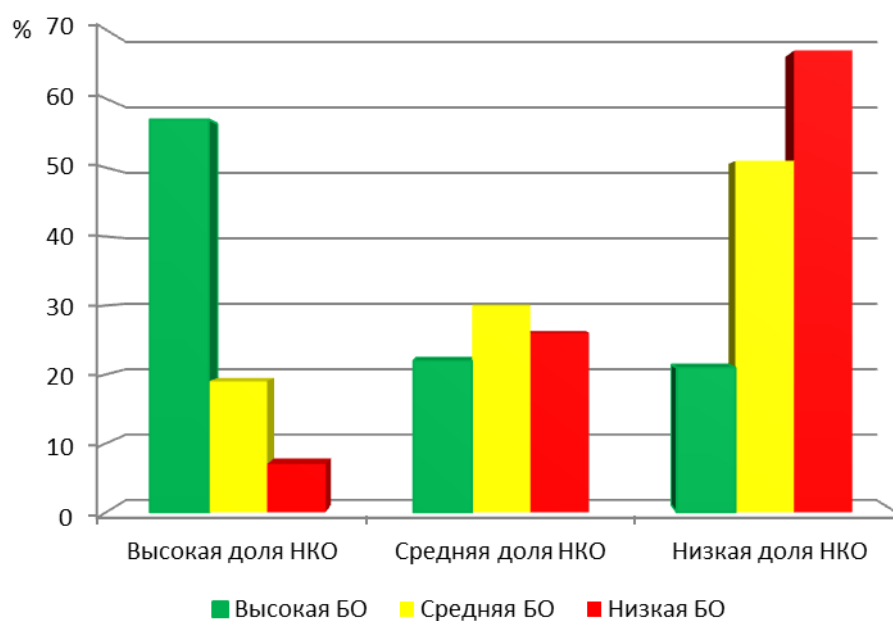


Рисунок 4 - Группы регионов по значению доли объема субсидий СО НКО в зависимости от уровня бюджетной обеспеченности

Так, по итогам 2016 г. в число регионов-лидеров по значению доли объема субсидий НКО в общих расходах на социальную сферу вошло подавляющее большинство регионов с высоким уровнем бюджетной обеспеченности - 57% (8 из 14 регионов, в том числе Республика Татарстан, Самарская область, Тюменская область и г. Москва), а также около 19% регионов (8 из 43 регионов) со средним уровнем бюджетной обеспеченности и лишь 7% регионов с низким уровнем (2 и 28 регионов). Особое внимание в этой группе заслуживают регионы с низким уровнем бюджетной обеспеченности – это Чеченская Республика и Тамбовская область. Чеченкой Республике широкое развитие привлечение НКО к оказанию госуслуг получило по направлению спорт высших достижений (90% выделяемых бюджетных средств этого направления), в Тамбовской области – по направлению массовый спорт (87%).

Обратная тенденция наблюдается в группе регионов со значением показателя доли объема субсидий НКО в общих расходах на социальную сферу ниже 0,5%. В нее вошли большая часть регионов с низким уровнем бюджетной обеспеченности – 68% (19 из 28 регионов), половина (51%) регионов со средним уровнем бюджетной обеспеченности (22 и 43 регионов) и 21% с высоким уровнем (3 из 14 регионов). Особо выделим последние три региона: Ненецкий АО, Ямало-Ненецкий АО и Ленинградская область. Можно предположить, что в указанных регионах при их высокой бюджетной обеспеченности органы власти не уделяют должного значения вопросам развития СО НКО.

Таким образом, степень нормативного правового урегулирования вопросов государственной поддержки СО НКО и привлечения этих организаций к оказанию социальных услуг в разрезе субъектов РФ значительно различается как по формальным признакам (в частности, по структуре нормативных баз, уровню утверждения документов), так и по содержательным характеристикам принятых нормативных правовых актов (по полноте охвата рассматриваемых вопросов, по подходам к их решению).

Региональное законодательство развивается в основном на базе федеральных актов. Однако одновременно с дублированием положений, предусмотренных на федеральном уровне, большинство субъектов РФ расширяет и конкретизирует эти положения, в том числе с учетом региональной специфики (расширяются перечни видов деятельности, устанавливаемых для признания НКО социально ориентированными, дополняются и конкретизируются формы, механизмы и инструменты предоставления поддержки СО НКО).

В ряде регионов существенно упрощен механизм отбора СО НКО на получение субсидий, что не может обеспечить прозрачность и объективность отбора, а также эффективность использования выделяемых из бюджета субсидий.

В большинстве регионов органы государственной власти не рассматривают СО НКО как сколько-нибудь равноправного участника бюджетного процесса, о чем свидетельствует низкий уровень субсидирования СО НКО из бюджетных средств.

Доля объемов субсидирования НКО в разрезе отраслей социальной сферы существенно дифференцирована (от 0,6% в здравоохранении до 11,4% в отрасли «физкультура и спорт»).

Относительно большие объемы субсидирования СО НКО отмечаются, как правило, в регионах с достаточно высоким уровнем бюджетной обеспеченности.

В целях обеспечения роста объемов субсидирования СО НКО и более масштабного привлечения этих организаций к оказанию социальных услуг требуется проведение широкого комплекса мероприятий, включая совершенствование федерального законодательства [6] и региональных правовых баз, а также изучение и использование лучших региональных практик.

#### Список литературы:

1. Salamon, L. & Toepler, S. (2015). Government – Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 6 no 26, pp. 2155-2177.
2. Якобсон Л.И. Школа демократии: формирование «гражданских добродетелей» // *Общественные науки и современность*. 2014. № 1. С. 93-106.
3. Мерсиянова И.В., Корнеева И.Е. Влияние доверия на участие россиян в благотворительности // *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены*. 2017. № 2 (138). С. 145-159.
4. Дорошина О.П. Мониторинг государственной поддержки СО НКО в режиме налоговой филантропии (опыт республике Татарстан) // *Финансовый журнал*. 2014. № 3(21). С.111-120.
5. Кулькова В.Ю. Реализация государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации // *Финансовый журнал*. 2014. № 2(20). С 31-46.
6. Рудник Б.Л., Куштанова Е.В., Романова В.В. Привлечение НКО к оказанию услуг социальной сферы // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2017. № 2. С. 105-129.