

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СИСТЕМАХ

DOI: 10.15838/esc.2019.4.64.6

УДК 338.246.02, ББК 65.209

© Шабунова А.А., Косыгина К.Е.

Проблемы государственного управления развитием некоммерческого сектора на региональном уровне



Александра Анатольевна

ШАБУНОВА

Вологодский научный центр Российской академии наук
Вологда, Российская Федерация, 160014, ул. Горького, д. 56а

E-mail: aas@vscc.ac.ru

ORCID: 0000-0002-3467-0921; ResearcherID: E-5968-2012



Ксения Евгеньевна

КОСЫГИНА

Вологодский научный центр Российской академии наук
Вологда, Российская Федерация, 160014, ул. Горького, д. 56а

E-mail: sene4ka.87@mail.ru

ORCID: 0000-0001-5875-8912; ResearcherID: K-7910-2018

Аннотация. На современном этапе социально-экономического развития страны некоммерческий сектор становится неотъемлемым субъектом системы хозяйствования и объектом государственного управления со свойственными ему отличительными особенностями. Цель настоящей работы – представление научно обоснованных предложений по совершенствованию государственного управления некоммерческим сектором в российских регионах на основе межсекторного социального партнерства. Для достижения поставленной цели в работе применялись методы системного, сравнительного, статистического и социологического анализа. Проанализированы работы отечественных и зарубежных авторов по проблемам взаимодействия органов власти и некоммерческого сектора. Сделан вывод, что применительно к условиям российских регионов наиболее рационально подходит форма «межсекторного социального партнёрства».

Для цитирования: Шабунова А.А., Косыгина К.Е. Проблемы государственного управления развитием некоммерческого сектора на региональном уровне // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 4. С. 86–103. DOI: 10.15838/esc.2019.4.64.6

For citation: Shabunova A.A., Kosygina K.E. Public administration issues in the development of the non-profit sector at the regional level. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2019, vol. 12, no. 4. pp. 86–103. DOI: 10.15838/esc.2019.4.64.6

Изучена российская нормативная база в области государственного управления некоммерческим сектором федерального и регионального уровня. Выявлено, что в целом государством созданы условия для привлечения в социальную сферу новых поставщиков услуг – социально ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО). Однако установлено, что правовые основы, открывающие новые возможности вовлечения СОНКО в участие в социальных программах государства, оказались не подкрепленными упреждающими мерами, направленными на развитие экономической базы и кадрового потенциала рассматриваемых организаций. В работе доказывается, что регион является центральным звеном реализации государственной политики в области регулирования и поддержки некоммерческого сектора, именно на региональном уровне осуществляется обсуждаемое взаимодействие. В заключительной части статьи предложены структурные организационно-экономические и юридические меры по совершенствованию сотрудничества региональных, муниципальных органов власти и некоммерческого сектора в рамках межсекторного социального партнерства. Результаты исследования могут быть использованы при формировании сбалансированной государственной региональной политики, а также при разработке программных документов, планировании стратегических и оперативных мероприятий, направленных на развитие некоммерческого сектора в субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: некоммерческий сектор, некоммерческие организации (НКО), социально ориентированные некоммерческие организации (СОНКО), государственное управление, регион, межсекторное социальное партнерство (МСП).

Введение

После распада Советского Союза официальная власть взяла курс на либерализацию политических процессов, переход к рыночной экономике и на разгосударствление социальной сферы. Внимание к деятельности некоммерческого сектора заметно усилилось. Были предприняты первые шаги в области его официального оформления путем законодательного закрепления существования и регистрации некоммерческих организаций (далее – НКО) [1, с. 48]. В правовых источниках понятие «некоммерческая организация» впервые было утверждено Верховным Советом СССР в 1991 г., затем в 1994 г. закреплено в Гражданском кодексе РФ. В 1996 г. был подписан Федеральный закон «О некоммерческих организациях», который регулирует основы их деятельности на территории России. НКО считаются организации, не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками¹. Фактически под некоммерческим сектором понимается совокупность НКО, действующих на основе нерыночных механизмов.

¹ О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (действующая редакция, 2016) // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». URL: <http://www.consultant.ru>

С 2010 года российское законодательство выделяет в особую группу социально ориентированные некоммерческие организации (далее – СОНКО)², которые занимаются решением социальных проблем и развитием институтов гражданского общества³. Органы государственной власти и органы местного самоуправления наделяются дополнительными полномочиями по их поддержке. Из чего следует, что СОНКО становятся объектами государственного управления.

² Доля СОНКО составляет 66 % от общего количества НКО в России, в Вологодской области – 88% (по состоянию на 2017 год).

³ Виды деятельности СОНКО определены Федеральным законом «О некоммерческих организациях», в соответствии с п. 1 ст. 31.1 к ним относятся: социальное обслуживание, поддержка и защита граждан; профилактика социально опасных форм поведения; подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, катастроф и др. и оказание помощи пострадавшим; охрана окружающей среды и защита животных; оказание юридической помощи; благотворительная деятельность, деятельность в области содействия добровольчеству; 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; формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению.

Выделенный объект обладает своей спецификой, заключающейся в том, что органы власти РФ, ее субъектов и органы муниципального управления выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством на равных началах с некоммерческими организациями⁴. Условие равноправия накладывает определенные сложности на проведение государственной социальной политики с привлечением НКО, так как они не выполняют «прямые поручения» власти в отличие от подведомственных государству учреждений. Поэтому требуется создание особых механизмов взаимодействия между властью и некоммерческим сектором. При этом государственные формы регулирования должны иметь достаточную гибкость в соответствии не только с общими целями социальной политики, но и с местными особенностями и потребностями населения регионов. Взаимодействие должно основываться на сочетании единства государственного управления и множества интересов других субъектов, действующих в социальной сфере. Поэтому возникает необходимость создания формы такого взаимодействия.

Значимость формирования эффективных форм сотрудничества государства и организаций некоммерческого сектора на региональном уровне подкрепляется решением НКО проблем, таких как: преумножение человеческого капитала; увеличение вклада в экономическое развитие, в том числе производство товаров и услуг; мобилизация финансовых средств и концентрация ресурсов; обеспечение занятости и самозанятости населения; удовлетворение общественных запросов в сфере культуры, образования, здравоохранения; способствование устранению дисбаланса доходов социальных групп, приводящее к стабилизации общественных отношений [2, 3].

Таким образом, цель статьи состоит в представлении научно обоснованных предложений по совершенствованию государственного управления некоммерческим сектором в российских регионах на основе форм межсекторного социального партнерства.

⁴ Гражданский кодекс РФ. Статья 124: «Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования – субъекты гражданского права».

Для достижения цели исследования предполагается решить ряд задач:

- 1) обзор основных теоретических концепций по вопросам исследования;
- 2) изучение российской нормативной базы в области государственного управления некоммерческим сектором;
- 3) анализ отраслевой экономической поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;
- 4) определение места региональной государственной политики в системе регулирования и поддержки некоммерческого сектора в России;
- 5) формулировка рекомендаций и предложений по совершенствованию государственного управления некоммерческим сектором в российских регионах.

Материалы и методы

Информационную базу исследования составляют: работы российских и зарубежных авторов, законодательные источники, документы федеральных и региональных органов власти; данные Федеральной службы государственной статистики, часть из которых опубликована на портале Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС).

Кроме того, использованы результаты мониторинга экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области. Мониторинг проводится ФГБУН «Вологодский научный центр РАН» с 1996 года по настоящее время. Применяется метод опросов. Блок вопросов, отражающих отношение населения к некоммерческим организациям, включен с 2009 года. Используется модель многоступенчатой районированной выборки с квотным отбором единиц наблюдения на последней ступени. Первая ступень выборки – это выделение типичных субъектов Вологодской области, которое включает города Вологду, Череповец и районы: Бабаевский, Великоустюгский, Вожегодский, Грязовецкий, Кирилловский, Никольский, Тарногский, Шекснинский. Вторая ступень представляет собой территориальное районирование внутри выбранных субъектов. На третьей ступени ведётся отбор респондентов по заданным квотам по полу и возрасту. Объем выборки составляет 1500 человек. Ошибка выборки 3%.

Обработка и интерпретация собранных данных проводилась с помощью системного, сравнительного, статистического и социологического анализа.

Теоретические основы изучения проблемы

Международная научная литература содержит ряд теоретических подходов к проблемам возникновения некоммерческих организаций и их взаимодействия с государством.

Так, суть концепции «провалов рынка/государства» состоит в том, что появление и развитие некоммерческих организаций связано с неспособностью рынка и государства обеспечить эффективное распределение ограниченных ресурсов. Государство компенсирует «провалы рынка» в предоставлении общественных благ, а некоммерческий сектор заполняет «провалы государства», фактически покрывая часть совокупного спроса на общественные блага и услуги (М. Крашински [4], И. Илман [5], Г. Хансманн [6,7]).

По мнению сторонников теории «социального происхождения», некоммерческий сектор является производной социальной системы государства, которая определяется особенностями его развития, прежде всего сложившимися в обществе традициями и стереотипами в отношении создателей общественных благ (Г. Эсприн-Андерсен [8], Л. Саламон, В. Соколовски [9]).

Как следует из концепции «субсидирования», субсидии (налоговые льготы, государственные ассигнования, частные пожертвования и др.) дают некоммерческим организациям дополнительные преимущества в конкурентной борьбе среди коммерческих, государственных структур и являются основным побудительным мотивом их появления и развития (М. Дженсен, Э. Фам [10]).

Обсуждаемые теоретические подходы не противоречат друг другу и дополняют концепцию «непрямого государственного управления» (New Governance Theory), которая заслуживает особого внимания.

Представители этой школы утверждают, что недостатки в деятельности государственного управления преодолеваются путем внедрения подходов и практик, заимствованных из частного сектора, таких как стратегическое планирование, управление по целям и др. [11].

Идеологи «непрямого государственного управления» предлагают государственные услуги, в том числе социальные, передавать частным и некоммерческим организациям через контракты и соглашения [12]. Подобные практики аутсорсинга⁵ на уровне правительств внедрены в развитых (Германия, США, Франция, Нидерланды и др.) и некоторых развивающихся (Республика Корея, Индия и др.) странах.

Преимущества сотрудничества с НКО для государства заключаются в следующем: улучшение качества услуг в результате меньшего масштаба и большей отзывчивости НКО; доступ к экспертным знаниям и опыту в решении проблем; возможность мобилизовать дополнительные ресурсы в форме частных взносов и усилий добровольцев; возможность переноса части стоимости услуг на пользователей; доступ к инновационным решениям для трудноразрешимых проблем, которые часто разрабатываются НКО; способность более гибко реагировать на проблемы без необходимости создания значительной государственной бюрократии; поощрение социального капитала и социальной гармонии [14, с. 8].

Вместе с тем реализация концепции «непрямого государственного управления» приводит к проблемам в аспектах управляемости, подотчетности и легитимности. Первая проблема заключается в том, что косвенные формы правительственных действий, как это ни парадоксально, требуют гораздо большего планирования, чем в случае с более прямыми инструментами. Внутренние вопросы, которые могут решаться на разовой основе в рамках прямого государственного управления, должны быть урегулированы заранее через юридически обязательные контракты под косвенным управлением. Согласованность должна быть обеспечена во многих точках сложных цепей принятия решений, и разрозненные организации должны быть объединены в эффективные сети способные к комплексным действиям. Все это требует новых подходов и новых навыков, значительно отличающихся от тех, которые характерны для традиционного государственного управления.

⁵ Аутсорсинг (outsourcing) — это способ организации деятельности компании за счет сосредоточения на главном, ключевом направлении деятельности и передачи непрофильных функций внешним специализированным фирмам на договорной основе [13].

Вторая проблема обусловлена возможной потерей контроля со стороны государственных органов, хотя бы потому, что, как сообщает нам «теория принципала-агента», организации-исполнители всегда будут иметь больше информации о том, что происходит в области их деятельности.

Третья проблема состоит в делегитимизации государства. Передача государственных функций может ослабить воспринимаемую связь между налогами, которые платит население, и услугами, которые оно получает, поскольку услуги, оказываемые в рамках внешнего подряда, предоставляются гражданам из НКО, а не из государственных учреждений. В результате граждане могут просто запутаться в источнике помощи [15].

Выявление баланса аргументов «за» и «против» в применении постулатов данной теории в российских реалиях требует дальнейших исследований, пока же остановимся лишь на кратком обзоре.

Российские ученые решение проблем государственного управления некоммерческим сектором видят в русле практикоориентированных теорий «межсекторного социального партнерства», «общественно-государственного партнерства» и «государственно-частного партнерства». Государственно-частное партнерство (далее — ГЧП) проявляется преимуществом во взаимодействии бизнеса и государства, включает в себя различные проекты софинансирования новых производств за счет частных и бюджетных средств [16, с. 271]. Однако, как отмечает А.А. Московская, в систему ГЧП должны быть включены социальные предприниматели, в том числе и некоммерческие организации как важные источники развития социальной инфраструктуры [17, с. 110]. Общественно-государственное партнерство (далее — ОГП) предполагает участие граждан и их формирований в реализации задач государственной политики, что также не исключает привлечение НКО как структур, объединяющих население в ассоциированные группы [18]. Сущность межсекторного социального партнерства (далее — МСП) состоит в конструктивном взаимодействии организаций государственного, бизнес- и некоммерческого секторов при решении социальных проблем, выгодном населению терри-

торий и каждой из сторон, обеспечивающем синергетический эффект от сложения ресурсов [19, с. 20, 21].

Применительно к условиям российских регионов наиболее рационально подходит форма межсекторного социального партнерства, поскольку позволяет не только получить дополнительные ресурсы на решение социальных проблем и повышение качества жизни населения, но и является инструментом повышения эффективности властных решений, увеличения доверия к органам управления со стороны населения. Инструменты МСП дают возможность государственным структурам своевременно улавливать запросы со стороны общества и производить коррекцию управленческих решений [20, с. 39].

Результаты и обсуждение

Процесс государственного управления развитием некоммерческого сектора предлагается рассмотреть в четырех аспектах: правовые основы, отраслевая специфика экономического управления, проблемы регионального уровня и эффективность информационной поддержки некоммерческого сектора в контексте общественного мнения.

1. Нормативно-правовая база

Формирование благоприятного правового поля для развития некоммерческих организаций является важной предпосылкой для ответной реакции некоммерческого сектора, а именно готовности работать вместе с государством при решении общих задач [21, с. 50]. Осознавая пользу от сотрудничества с некоммерческими организациями, федеральные власти определяют приоритеты осуществления государственной политики по отношению к некоммерческим организациям. Так, согласно подпункту «л» пункта 1 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» Правительству РФ поручено «предусмотреть, начиная с 2013 года, меры, направленные на увеличение поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций»⁶.

⁶ О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597. URL: <http://base.garant.ru/70170950/>

Таблица 1. Документы и нормативно-правовые акты, направленные на поддержку СОНКО в Российской Федерации

Документ	Содержание
Распоряжение Правительства РФ № 1144-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере» от 08.06.2016 г.	Содержит комплекс мер по обеспечению поэтапного доступа СОНКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере
Федеральный закон № 287-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О некоммерческих организациях» в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг (ИОПУ)» от 03.07.2016 г.	Статус ИОПУ получает СОНКО, которая на протяжении одного года и более оказывает общественно полезные услуги надлежащего качества, не иностранный агент, не имеет задолженностей по налогам и сборам
Постановление Правительства РФ № 1096 «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания» от 27.10.2016 г.	Закрепляет перечень услуг (21 направление), которые могут оказывать НКО, получая субсидии на эту деятельность. Устанавливает критерии оценки: соответствие стандартам, наличие квалификации работников и достаточность их количества, удовлетворенность получателей, открытость и доступность информации об НКО, отсутствие в реестре недобросовестных поставщиков
Федеральный закон № 449 «О внесении изменений в ФЗ «О некоммерческих организациях» от 19.12.2016 г.	Устанавливает минимальный двухлетний срок, на который должны выделяться бюджетные субсидии НКО - ИОПУ
Федеральный закон № 466 «О внесении изменений в статьи 78.1 и 242.6 Бюджетного Кодекса РФ» от 28.12.2016 г.	Определяет объем и порядок предоставления субсидий из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ и местного бюджета
Постановление Правительства РФ № 89 «О реестре некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг» от 26.01.2017 г.	Определяет правила принятия решения о признании СОНКО исполнителем общественно полезных услуг, а также правил ведения реестра
Методические материалы по разработке региональных программ поддержки СОНКО	Устанавливают полномочия регионов; порядок разработки региональных программ поддержки СОНКО, требования к структуре и содержанию таких программ
Методические материалы по формированию и поддержке в субъектах РФ и муниципальных образованиях ресурсных центров поддержки СОНКО	Определяют функции ресурсного центра СОНКО и показатели для оценки их деятельности. Содержат рекомендации по обеспечению поддержки ресурсного центра органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления

Во исполнение майского указа Президента РФ В.В. Путина был разработан и принят ряд документов. Некоторые из них носят необязательный характер, в частности, это касается методических материалов для регионов (табл. 1).

Действия власти и принимаемые официальные документы свидетельствуют, что привлечение неприбыльных организаций к оказанию государственных и муниципальных услуг в отраслях социальной сферы служит одним из приоритетов российской социальной политики. Преимуществом является то, что в целом сформирована нормативно-правовая база, создающая условия для привлечения в социальную сферу новых поставщиков услуг – некоммерческих организаций. Однако некоторые исследователи выделяют недостатки существующей системы. Г.М. Заболотная и А.В. Ларионов под-

черкивают, что «реальная ситуация с привлечением некоммерческого сектора в оказание услуг в социальной сфере в регионах не соответствует озвученному запросу со стороны федерального центра» [22, с. 252].

Следует выделить ряд причин, сдерживающих реализацию государственной политики на региональном и муниципальном уровнях. Если обратиться к реестру некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг Минюста России, то фактически в этот список внесено 139 организаций по всей России (на июнь 2018 года)⁷. В Центральном федеральном округе, являющимся лидером в

⁷ Сведения реестра некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг Минюста России. URL: <http://unro.minjust.ru/NKOPerfServ.aspx>

реестр включено 57 СОНКО (0,18% от общего количества СОНКО, зарегистрированных в регионах округа), в Сибирском – 15 (0,07%), Северо-Кавказском – 13 (0,16%), Уральском – 12 (0,1%), Северо-Западном – 6 (0,04%), Южном – 4 (0,02%)⁸. Общий объем финансирования СОНКО из бюджетных средств по всем территориям не достигает обозначенных в «программе поэтапного доступа к бюджетным средствам» 7% к 2018 г. и 10% к 2020 г. (план)⁹, фактическое значение в 8 раз меньше установленного показателя. Например, по Северо-Западному округу доля средств из консолидированных бюджетов регионов, предусмотренных на поддержку СОНКО составляет, 1,2% (2 896,5 млн. руб.)¹⁰.

При объяснении причин недостаточного обеспечения мер по включению в реестр исполнителей общественно полезных услуг из числа некоммерческих организаций и их финансовому снабжению часть региональных органов власти ссылается на отсутствие единой методики выделения бюджетных средств на оказание общественно полезных услуг населению некоммерческими организациями¹¹.

Анализируя порядок отбора поставщиков социальных услуг в 15 регионах, Б.Л. Рудник, Е.В. Куштанина выявили многочисленные случаи, когда принятые документы не обеспечивают объективность и прозрачность отбора. В частности, авторы отмечают следующие проблемы: отсутствие требований к заказчику услуг публичного представления информации о про-

ведении отбора и его результатах, применение неформализованных качественных критериев, неурегулированность вопросов деятельности комиссий и т.п. [23].

С.В. Ефремов исследует субъективную готовность регионального управления к привлечению СОНКО как поставщика социальных услуг за счет бюджетных средств методом опроса заместителей губернаторов и министров регионов (64 респондента из 44 регионов). Автор приходит к выводу, что «ведомственность интересов и консервативность органов власти порождают прочный круг – регионы, не имеющие опыта привлечения, не стремятся его приобрести» [24, с.102]. Неготовность регионов можно объяснить тем, что передача части социального заказа негосударственным некоммерческим организациям влечет за собой сокращение бюджетных ассигнований на государственные и муниципальные учреждения социальной сферы, в чем явно не заинтересованы местные власти, продолжающие работать по инерции и ссылающиеся при этом на «объективные» причины. В то же время сами некоммерческие организации не проявляют активности и не видят реальной выгоды от регистрации в реестре, так как не могут составить реальной конкуренции государственным и муниципальным бюджетным учреждениям. Как показывают исследования И.В. Мерсияновой, В.Б. Беневоленского на основе опросов руководителей СОНКО в 33 субъектах РФ, слабыми сторонами некоммерческих организаций являются низкая материально-финансовая база и недостаточный уровень профессионализма персонала СОНКО при организации работы по оказанию социальных услуг населению [25, с. 94]. Примечательно, что именно эти условия обязательны согласно Постановлению Правительства РФ № 1096 «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания».

Таким образом, нормативная база, открывающая новые возможности вовлечения СОНКО в участие в социальных программах государства, оказалась не подкрепленной упреждающими мерами, направленными на развитие экономической базы и кадрового потенциала самих некоммерческих организаций, которые могли бы без потери качества реализовать намеченные объемы социальных услуг населению.

⁸ Отсутствуют данные по Приволжскому и Дальневосточному федеральному округу.

⁹ Программа поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 годы. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/>

¹⁰ Доклад Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе по выполнению поручения в рамках реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 5 декабря 2016 № Пр-2346 по организации и итогам мониторинга финансового обеспечения за счет средств региональных бюджетов Северо-Западного федерального округа. URL: <http://nko.economy.gov.ru>

¹¹ Проведен мониторинг поддержки деятельности СОНКО – исполнителей общественно полезных услуг. URL: http://nko.economy.gov.ru/PortalNews/Read/4437?_utl_t=fb

В сложившихся условиях ряд регионов избирают более легкие альтернативные пути выполнения федеральной стратегии по привлечению СОНКО к решению социальных проблем. Так, только изменение организационно-правовой формы государственных и муниципальных учреждений на автономные некоммерческие организации (АНО) позволяет одновременно достичь рекомендуемых федеральной властью показателей, сохраняя специалистов и материальную базу упраздненных учреждений, но теперь уже в иной юридической и экономической реальности (модель институционального замещения активно реализуется в Республике Башкортостан) [26]. Но рассчитывать на синергетический эффект от привлечения дополнительных ресурсов некоммерческих организаций государству при этом не приходится.

2. Отраслевая специфика экономического управления некоммерческим сектором

В России на федеральном и региональном уровнях складывается практика управленческого воздействия на экономическое поведение СОНКО по отраслевому принципу. В структуре государственных органов, оказывающих

финансовую поддержку СОНКО, за исключением Администрации Президента РФ, активно действует целый ряд министерств и ведомств: Минэкономразвития, Минкультуры, Минтруд, Минобрнауки, Роспечать, Росмолодежь, МЧС. Наибольшую долю субсидий в 2017 г. предоставляет Минкультуры РФ (3 310,3 млн. руб.). Следует отметить, что практически весь объем средств этого ведомства, предназначенный для СОНКО, распределяется на конкурсной основе.

В целом по России с 2014 по 2017 г. ассигнования из федерального бюджета на поддержку деятельности СОНКО возросли в 3 раза. Вместе с тем обращает на себя внимание тот факт, что количество СОНКО, получивших финансовую поддержку, уменьшилось с 6037 до 3688 единиц (табл. 2). В среднем на одну СОНКО, которая получила помощь от государства в 2017 г., приходится по 3,5 млн. руб. против 0,8 млн. руб. в 2014 г. Наблюдается тенденция сокращения числа субсидированных СОНКО при одновременном увеличении общего финансирования. Причиной сложившейся ситуации является ужесточение требований конкурсных процедур к оценке качества проектов.

Таблица 2. Информация о финансировании СОНКО в 2014–2017 гг. из федерального бюджета (тыс. руб., в сопоставимых ценах 2017 года)

Государственный орган РФ, оказывающий финансовую поддержку СОНКО	Объем государственной финансовой поддержки, предоставленной СОНКО (тыс. руб.)		Из них на конкурсной основе (тыс. руб.)		Количество СОНКО, получивших финансовую поддержку		Темп прироста фин-ия 2014 г. к 2017 г., в %
	2014 г.	2017 г.	2014 г.	2017 г.	2014 г.	2017 г.	
Администрация Президента РФ (в том числе Фонд президентских грантов)	3241396	6653841	3241396	6653841	1276	3213	105,3
Минэкономразвития России	1113	-	1113	-	4630	-	
Минкультуры России	942952	3310327	942952	3124427	58	176	251,1
Минтруд России	896692	1319184	-	-	16	25	47,1
Роспечать	101	107,2	-	-	33	138	6,4
Росмолодежь	21625	113500	21625	113500	24	96	424,8
Минобрнауки России	-	1430274	-	30896	-	34	
МЧС России	-	90000	-	90000	-	6	
ИТОГО	5103879	12917233	4207086	10012664	6037	3688	153,1

Источник: рассчитано авторами по: Доклад о деятельности и развитии СОНКО за 2014 и 2017 гг. URL: <http://nko.economy.gov.ru/Files/NewsDocuments/250a81ba-6074-4536-95b9-6f3d5cdc54c8.docx>

С одной стороны, увеличение средств частично решает проблему «кризиса» некоммерческого сектора, т.е. способствует более стабильному и эффективному выполнению проектов, привлечению квалифицированных кадров, преумножению социальной отдачи. С другой стороны, возникает зависимость организаций от получения государственных средств, увеличивается контроль за этим сектором экономики. Кроме того, финансирование осуществляется дискретно под разовые проекты, что не позволяет формировать постоянный штат сотрудников и материальную базу.

Анализ государственного субсидирования СОНКО позволил выявить еще один существенный недостаток данной формы поддержки. Присутствует дублирование финансовых потоков по линии Администрации Президента РФ и отраслевых министерств, ведомств. Одни и те же организации имеют возможность одновременной подачи заявок на финансирование социальных проектов Фонду президентских грантов и профильному органу исполнительной власти. Вместе с тем не исключается возможность финансирования указанных проектов частными фондами (благотворительные фонды В. Потанина, Елены и Геннадия Тимченко, «Лукойла» и другие), региональными и муниципальными бюджетами. Координация целевого направления выделяемых ресурсов действующими методиками не предусмотрена, что является одной из задач, решаемых органами власти на региональном уровне.

Для повышения эффективности государственного управления в условиях сохранения отраслевого подхода в поддержке СОНКО необходимо внесение структурных преобразований, направленных на решение проблемы межведомственной и межсекторной координации.

3. Региональный уровень государственного управления некоммерческим сектором

Жизненный успех или провал вышестоящих законодательных решений в значительной степени зависит от занимаемой позиции и экономических возможностей региональных властей, что определяет эффективность государственного управления в целом.

Региональный уровень государственного управления является центральным, где схо-

дятся требования единой государственной политики¹², исходящей из федерального уровня, и конкретные потребности, которые формируются на муниципальном уровне с учетом местных условий (*рисунок*). Поэтому обозначенная проблема взаимодействия решается главным образом на региональном уровне.

По иерархии государственного управления к полномочиям региональных органов власти в области регулирования и поддержки СОНКО относятся координация и обеспечение реализации государственной политики, принятой на федеральном уровне, разработка целевых программ субъектов РФ, содействие органам местного самоуправления в вопросах поддержки СОНКО (в том числе путем помощи в реализации муниципальных программ поддержки СОНКО), а также в мониторинге принятых программ и контроле за их выполнением.

По данным ежегодного Доклада Минэкономразвития России за 2017 г., государственные программы субъектов Российской Федерации (подпрограммы государственных программ) по поддержке СОНКО приняты и реализуются в 74 регионах страны¹³.

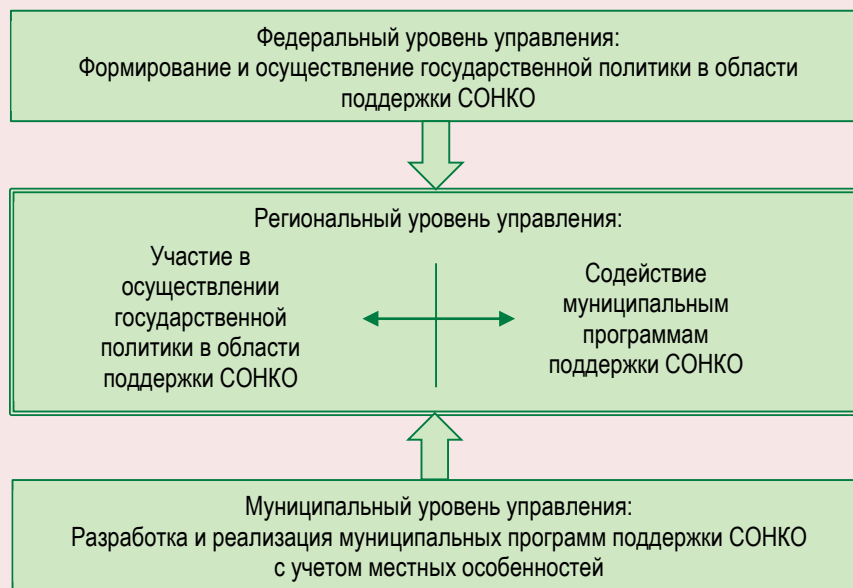
Вместе с тем возможности некоторых регионов по финансированию проектов СОНКО ограничены небольшими суммами. К примеру, в 2018 году региональным бюджетом Республики Карелия предусмотрено финансирование государственной программы поддержки СОНКО в размере 11,5 млн. руб., в Новгородской области на эти цели выделялось 15 млн. руб., а в Псковской — 5 млн. руб.

В Вологодской области реализуется государственная программа «Создание условий для развития гражданского общества и потенциала молодежи в Вологодской области на 2014–2020 годы», в рамках которой утверждена подпрограмма «Государственная поддержка социально

¹² Согласно ФЗ № 7-ФЗ от 12.01.1996 (ред. от 29.07.2018) «О некоммерческих организациях» (ст. 31.1.) органы государственной власти и органы местного самоуправления оказывают следующие виды поддержки СОНКО: финансовая; имущественная; информационная; консультативная; подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников и добровольцев.

¹³ Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций за 2017 год. URL: <http://nko.economy.gov.ru/Files/News/Documents/250a81ba-6074-4536-95b9-6f3d5cdc54c8.docx>

Схема распределения полномочий органов государственной власти
и органов местного самоуправления в России



Источник: составлено авторами.

ориентированных некоммерческих организаций в Вологодской области на 2014–2020 годы». Цель — создание на территории области условий, максимально благоприятствующих развитию и эффективному функционированию СОНКО¹⁴. Динамику объемов финансовой поддержки СОНКО из регионального бюджета в рамках программы можно рассматривать начиная с 2016 года, так как прежде она осуществлялась на основе федерального софинансирования. Сумма выделяемых средств варьируется в районе 15 млн. руб. с незначительным снижением в 2017 году. Если распределить данную сумму на зарегистрированные в регионе организации (1465 ед.), то в среднем на одну СОНКО приходится только 10 тыс. руб. В 2016–2018 гг. фиксируется увеличение средней величины предоставляемой субсидии при снижении количества поддержанных проектов (табл. 3), что соответствует тенденции выделения денежных ассигнований СОНКО на федеральном

¹⁴ О государственной программе «Создание условий для развития гражданского общества и потенциала молодежи в Вологодской области на 2014–2020 годы» (с изменениями на 21 января 2019 года). URL: <http://docs.cntd.ru/document/422454376>

уровне. Однако проекты, участвующие в конкурсе, получают поддержку не в полном объеме; в 2018 году 35% заявителей не получили субсидий, заложенных в представленных сметах¹⁵. Поэтому проекты реализуются в сокращенном масштабе, что существенно снижает их эффективность.

При таком незначительном финансировании СОНКО обременены сложной системой подачи заявок и предоставления отчетности о выполнении проектов на бумажных носителях. В результате возникают дополнительные административные расходы на оформление документов, вызывающие снижение хозяйственной эффективности некоммерческих организаций.

Средняя продолжительность субсидируемых из регионального бюджета проектов составляет не более одного года, так как государ-

¹⁵ Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы «Создание условий для развития гражданского общества и потенциала молодежи в Вологодской области на 2014–2020 годы». URL: https://vologda-oblast.ru/vlast/pravitelstvo_oblasti/strukturnye_podrazdeleniya_pravitelstva/departament_vnutrenney_politiki_pravitelstva_vologodskoy_oblasti/otchety/

Таблица 3. Финансовая поддержка проектов СОНКО в рамках подпрограммы «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций Вологодской области на 2014–2020 годы» в 2014–2018 годах (тыс. руб., в сопоставимых ценах 2018 года)

Показатель	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	Темп прироста 2018 г. к, %			
						2017 г.	2016 г.	2015 г.	2014 г.
Объем финансовой поддержки СОНКО, тыс. руб.	29530	27565	15769	12554	15000	19	-5	-46	-49
Из них софинансирование из федерального бюджета, тыс. руб.	16788	11072*	-	-	-	-	-	-	-
Количество поддержанных проектов СОНКО, ед.	71	93	70	53	48	-9	-31	-48	-32
Из них количество проектов СОНКО, зарегистрированных в муниципальных образованиях	27	21	16	8	10	25	-38	-52	-63
Средний размер предоставленной СОНКО субсидии, тыс. руб.	416	296	225	237	313	32	39	5	-25

* В конце 2015 года было принято решение о прекращении софинансирования деятельности программ поддержки СОНКО Минэкономразвития РФ.
 Источник: составлено авторами по: Реестр социально ориентированных некоммерческих организаций – получателей поддержки Правительства Вологодской области за период 2012–2019 гг. URL: https://vologda-oblast.ru/vlast/pravitelstvo_oblasti/strukturnye_podrazdeleniya_pravitelstva/departament_vnutrenney_politiki_pravitelstva_vologodskoy_oblasti/reestry

ственной подпрограммой не предусмотрена подача заявок на долгосрочные проекты. Это приводит к нестабильности работы некоммерческих организаций, невозможности закрепления квалифицированных кадров.

Таким образом, в поле государственного экономического воздействия находятся лишь те некоммерческие организации, которые задействованы в качестве одной из сторон в гражданско-правовых договорах с органами власти. Так, договоры аренды и безвозмездного пользования нежилыми помещениями (зданиями), находящимися в государственной и муниципальной собственности, заключены с 18% СОНКО¹⁶. Договоры на предоставление субсидий (грантов) имеют 7% организаций¹⁷. Кроме того, внедоговорные публичные отношения по информационной поддержке оказывает Департамент внутренней политики Вологод-

ской области с охватом еще 14% организаций¹⁸. Вне поля взаимодействия с государственными структурами остается более половины зарегистрированных в регионе СОНКО.

Отметим, что региональные СОНКО могут получать ассигнования из различных источников. Информация о финансировании СОНКО на примере Вологодской области представлена в *таблице 4*. Совокупная доля поступлений из бюджетных источников снизилась с 8% в 2014 году до 5% в 2017 г. В свою очередь, безвозмездные поступления от граждан и бизнес-структур превышают удельный вес государственного финансирования СОНКО в 7 раз. Для сравнения: в развитых западных странах доля государственной поддержки организаций некоммерческого сектора варьируется в пределах 40% [27], что значительно больше, чем в России.

Органы местного самоуправления разрабатывают и реализуют муниципальные программы поддержки СОНКО, оказывают им имущественную поддержку. По данным Минэконом-

¹⁶ Распределение СОНКО Вологодской области по наличию и общей площади помещений в 2017 году. Основные характеристики социально ориентированных некоммерческих организаций Вологодской области за 2017 год / Вологдастат. URL: http://vologdatastat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/vologdatastat/ru/statistics/finance/

¹⁷ Реестр социально ориентированных некоммерческих организаций – получателей поддержки Правительства Вологодской области за период 2012–2019 гг. URL: https://vologda-oblast.ru/vlast/pravitelstvo_oblasti/strukturnye_podrazdeleniya_pravitelstva/departament_vnutrenney_politiki_pravitelstva_vologodskoy_oblasti/reestry

¹⁸ Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы «Создание условий для развития гражданского общества и потенциала молодежи в Вологодской области на 2014–2020 гг.». URL: https://vologda-oblast.ru/vlast/pravitelstvo_oblasti/strukturnye_podrazdeleniya_pravitelstva/departament_vnutrenney_politiki_pravitelstva_vologodskoy_oblasti/otchety/

Таблица 4. Структура формирования денежных средств социально ориентированных некоммерческих организаций в 2014–2017 гг. в России на региональном уровне (на примере Вологодской области) (тыс. руб., в сопоставимых ценах 2017 года)

Источники формирования денежных средств	2014 г.	Удельный вес, в %	2017 г.	Удельный вес, в %	Темп прироста 2017 г. к 2014 г.
Доходы от реализации товаров, работ, услуг, имущественных прав (кроме доходов от целевого капитала)	3109215	46,7	2423863	54,1	-22,0
Целевые поступления (включая пожертвования), гранты от российских НКО	163326	2,5	184443	4,1	12,9
Целевые поступления (включая пожертвования), гранты от российских физических лиц	595230	8,9	490560	10,9	-17,6
Целевые поступления (включая пожертвования) от российских коммерческих организаций	1877270	28,2	1080844	24,1	-42,4
Бюджеты (федеральный, региональный, муниципальный)	537872	8,1	212831	4,7	-60,4
Поступления от иностранных государств, организаций, граждан и лиц без гражданства	7833	0,1	8305	0,2	6,0
Прочие поступления	369180	5,5	80681	1,8	-78,1
Всего поступлений	6659927	100,0	4481527	100,0	-32,7

Источник: рассчитано авторами по данным ЕМИСС. Деятельность социально ориентированных некоммерческих организаций – итоги выборочного статистического наблюдения. URL: <https://fedstat.ru>

развития России, муниципальные программы приняты пока только в 23% муниципальных образований (в 540 из 2350). При этом общий объем субсидий, предоставленных местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации на цели реализации муниципальных программ поддержки СОНКО, выросли с 2,3

до 2,9 млрд. рублей, темп роста составил 26% (2016 г. к 2017 г.)¹⁹.

Особенно ощутима нестабильность финансирования деятельности СОНКО из бюджетных источников на муниципальном уровне, что видим на примере регионов Северо-Западного федерального округа (табл. 5). В Новгород-

Таблица 5. Информация о финансировании СОНКО в 2014–2017 гг. в России из муниципальных (местных) бюджетов (тыс. руб. в сопоставимых ценах 2017 года)

Регион	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	Темп прироста 2017 г. к, %		
					2016 г.	2015 г.	2014 г.
Санкт-Петербург	182195	112544	115944	136345	18	21	-25
Ленинградская область	59490	78399	96779	84538	-13	8	42
Вологодская область	193598	169104	49963	78284	57	-54	-60
Архангельская область	86439	56648	66090	42264	-36	-25	-51
Мурманская область	21402	25092	247953	41546	-83	66	94
Калининградская область	53392	37598	40284	32371	-20	-14	-39
Республика Коми	22501	75559	20855	16959	-19	-78	-25
Псковская область	13764	9594	9446	15221	61	59	11
Республика Карелия	5845	3184	5934	8512	43	167	46
Новгородская область	5530	4872	5422	2208	-59	-55	-60
Россия	11573020	10743215	10523224	6939053	-34	-35	-40
СЗФО	649424	575702	660171	458248	-31	-20	-29

Источник: рассчитано авторами по данным ЕМИСС. Деятельность социально ориентированных некоммерческих организаций – итоги выборочного статистического наблюдения. URL: <https://fedstat.ru>

¹⁹ Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций за 2017 год. URL: <http://nko.economy.gov.ru/Files/NewsDocuments/250a81ba-6074-4536-95b9-6f3d5cdc54c8.docx>

ской, Архангельской областях и Республике Коми отсутствует положительная динамика по рассматриваемому показателю в период с 2014 по 2017 год. Значительно уменьшилось субсидирование из местных бюджетов СОНКО в Вологодской области. Примечательно, что при увеличении общего объема субсидий, предоставленных муниципальным бюджетам из бюджетов субъектов РФ на поддержку СОНКО, финансирование этих организаций на местах все-таки уменьшается.

Анализ представленных данных показал, что, с одной стороны, прямое участие некоммерческого сектора в качестве партнера государства в создании общественных благ привлекает в социальную сферу значительные дополнительные финансовые ресурсы, что особенно важно в условиях ограниченности бюджетов регионов. С другой стороны, СОНКО предоставляют гражданам возможность самореализации в общественно полезной деятельности, а бизнесу – возможность проявить себя в качестве социально ответственного субъекта хозяйствования.

4. Общественное мнение как критерий эффективности информационной поддержки некоммерческого сектора

Немаловажным фактором, отчасти определяющим эффективность государственного управления некоммерческим сектором на региональном и местном уровне, является отношение населения к НКО и его включенность в их деятельность. Данные мониторинга экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области показывают недостаточную информированность граждан о работе НКО. В период с 2009 по 2019 год были осведомлены о деятельности НКО или лично сталкивались с ними от 6 до 14% респондентов (табл. 6). В этой связи следует отметить, что одной из обязательных законодательно закрепленных форм государственной поддержки является информационное сопровождение НКО²⁰. Нельзя обойти вниманием прямое участие населения в деятельности НКО в качестве члена или волонтера. За десять лет наблюдений уменьшилось количество тех, кто является членом организации (с 7 до 3%).

Таблица 6. Распределение ответов на вопросы: «Знаете ли Вы о деятельности некоммерческих (общественных) организаций?»; «Принимаете ли Вы участие в деятельности НКО или являетесь членом какой-нибудь из них?»; «На Ваш взгляд, в какой степени некоммерческие (общественные) организации влияют на жизнь области?» (% от числа опрошенных)

Знаете ли Вы о деятельности некоммерческих организаций (общественных) организаций?							
Вариант ответа	2009 г.	2013 г.	2016 г.	2019 г.	Изменение 2019 г. к (+/- п.п.)		
					2009 г.	2013 г.	2016 г.
Знаю, лично сталкивался	12,3	12,7	6,3	10,1	- 2	-3	4
Что-то слышал	40,3	34,7	33,1	42,3	2	8	9
Ничего не знаю	24,5	33,6	43,1	36,5	12	3	-7
Затрудняюсь ответить	22,9	19,0	17,6	11,2	- 12	-8	-6
Принимаете ли Вы участие в деятельности НКО или являетесь членом какой-нибудь из них?							
Являюсь членом организации	7,0	4,5	3,0	2,7	-4	-2	0
Принимаю участие как доброволец, волонтер	9,9	6,3	6,3	9,8	0	4	4
Не участвую и не состою	81,0	89,2	90,7	87,6	7	-2	-3
На Ваш взгляд, в какой степени некоммерческие (общественные) организации влияют на жизнь области?							
Оказывают большое влияние	5,8	4,7	4,9	7,0	1	2	2
Оказывают незначительное влияние	25,0	22,4	18,1	19,3	-6	-3	1
Не оказывают никакого влияния	22,3	26,0	25,0	29,7	7	4	5
Затрудняюсь ответить	46,7	51,9	46,9	44,0	-3	-8	-3

Источник: Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области (ВолНЦ РАН).

²⁰ Согласно ФЗ № 7-ФЗ от 12.01.1996 (ред. от 29.07.2018) «О некоммерческих организациях» (ст. 31.1.).

В целом удельный вес не участвующих в деятельности НКО за весь период наблюдений остается предельно высоким — 81–91%. Оценка влияния НКО на жизнь области служит также является важным индикатором определяющим отношения населения к деятельности НКО и, следовательно, усилий государства по их поддержке. Как показывают результаты опросов, доля считающих НКО влиятельными структурами составляет в 2019 г. всего 7%. Напротив, 30% полагают, что НКО не оказывают никакого влияния. Количество неопределенных суждений за наблюдаемый промежуток времени остается высоким и достаточно стабильным (44–52%). Данные тенденции напрямую связаны с низким уровнем информированности населения о работе НКО.

Таким образом, итоги анализа ресурсной базы регионов и муниципалитетов, результатов мониторинга свидетельствуют о существенном накоплении нерешенных проблем, что дает нам основание считать именно региональный уровень государственного управления наиболее значимым в деле совершенствования эффективности управления в стране в целом.

Выводы и рекомендации

Возвращаясь к теоретической части настоящей работы, отметим, что мы определили межсекторное социальное партнерство наиболее удачной формой для конструктивного взаимодействия организаций государственного, бизнес- и некоммерческого секторов в целях решения общественно значимых задач на региональном уровне.

Сегодня уже можно говорить о том, что началось выстраивание этого конструктивного сотрудничества и некоммерческому сектору отводится роль координатора, так как НКО максимально ориентированы на решение социальных проблем, а также наиболее полно понимают потребности целевых аудиторий [28, с. 67]. Так, решением Правительства РФ функция взаимодействия с некоммерческими организациями возложена на Министерство экономического развития РФ. В регионах аналогичная функция осуществляется профильным структурным подразделением органа исполнительной власти. Например, в Вологодской области таким органом является Депар-

тамент внутренней политики Правительства региона. Соответствующая функция на муниципальном уровне возлагается на специальные созданные структуры администрации или отдельных специалистов в зависимости от масштабов муниципального образования. Некоммерческие организации образуют автономное поле в виде горизонтальной сетевой структуры. В точке пересечения административной вертикали с общественной горизонталью складывается желательное взаимодействие.

Практически все регионы активно разрабатывают на региональном уровне нормативную базу, регламентирующую механизмы межсекторного взаимодействия, но эффективность применения данных механизмов различается между субъектами РФ в силу субъективных факторов, таких как готовность власти региона к МСП, отличительные территориальные особенности развития некоммерческого сектора, уровень социального капитала, формальность и зрелость институтов и др. [20, с. 39]. В.Н. Якимец в качестве устойчиво работающих в регионах выделяет пять типов механизмов МСП: конкурсные (субсидии, гранты, конкурсы, государственные закупки, социальный заказ); социально-технологические (создание и поощрение «социальных ноу-хау»); организационно-структурные (совместное создание центров, юридических лиц для решения социальных задач); процедурные или переговорные (общественные палаты, советы, комитеты, круглые столы, рабочие группы, трёхсторонние соглашения); комплексные или комбинированные механизмы (фонды местных сообществ, ресурсные центры, ярмарки социальных проектов). Последние объединяют в себе черты всех предыдущих [19, с. 21].

Устойчивость партнерства обеспечивается обязательным применением соответствующих юридических, экономических и организационных инструментов в построении координационных структур некоммерческого сектора, бизнеса и власти на паритетной основе. Так, в некоторых регионах начинают действовать региональные ресурсные центры (РРЦ), создаваемые в организационных формах фонда или автономной некоммерческой организации. РРЦ в первую очередь должны выполнять

функции по решению выявленных в ходе настоящей работы проблем:

- анализ деятельности негосударственных организаций, работающих в сферах социального обслуживания, здравоохранения, образования, культуры, физкультуры и спорта, в том числе с привлечением ресурсов благотворительных фондов, бизнеса, науки и иных источников;

- укрепление экономического потенциала СОНКО с целью увеличения их доли на рынке социальных услуг в условиях реальной конкуренции с государственными и муниципальными учреждениями социальной сферы;

- создание центров подготовки и повышения квалификации руководителей и сотрудников СОНКО;

- преодоление несогласованности и устранение межведомственных барьеров в части оказания финансовой и иной поддержки СОНКО путем концентрации ресурсов из разных бюджетных и внебюджетных источников;

- организация комплексного информационного сопровождения деятельности всех участников;

- координация государственных и муниципальных программ поддержки, привлечение к участию в разработке и реализации этих программ местных предпринимательских структур на основе долевого финансирования;

- совершенствование деятельности экспертных и конкурсных комиссий с целью повышения качества принимаемых к финансированию проектов и контроля целевого использования средств.

Следует подчеркнуть, что для успешной работы необходимо узаконивание деятельности ресурсных центров для некоммерческих организаций в регионе. Возможным способом легитимации деятельности РРЦ может быть их обязательная государственная сертификация.

По нашему мнению, в новой архитектуре территориального устройства взаимодействия в рамках местных сообществ недостает муниципальных центров инфраструктурной поддержки СОНКО (далее – ЦИП). Они могли бы исполнять роль сетевых опорных пунктов РРЦ, образуя тем самым общественно-государствен-

ный каркас, формируемый на паритетной основе местными общественными структурами, предпринимательским сообществом и муниципальной администрацией. Специфика многих муниципалитетов, особенно в сельской местности, заключается в том, что на их территории действуют, как правило, малые некоммерческие организации, а в большинстве своем – просто инициативные группы граждан, не имеющие статуса юридического лица. В этих условиях ЦИП становится для них «материнской» многофункциональной общественной структурой, аккумулирующей в себе местные гражданские инициативы, а также людские, административные и материальные ресурсы для их успешной реализации. Кроме того, ЦИП обеспечивают доступ муниципальных НКО и инициативных групп граждан к получению услуг, оказываемых РРЦ. Организатором и инициатором создания ЦИП могут стать региональные ресурсные центры.

Такая форма социальной организации позволяет сформировать собственную материально-экономическую базу для устойчивого развития местной инициативы. ЦИП могут создаваться как самостоятельные юридические лица в организационно-правовых формах фонда или автономной некоммерческой организации. В небольших муниципалитетах ЦИП могут действовать на правах филиалов РРЦ.

Таким образом, генерирующими структурами межсекторного социального партнерства на условиях равноправного участия становятся сетевые горизонталы: на региональном уровне – региональные ресурсные центры, на муниципальном уровне – центры инфраструктурной поддержки. Но в любом случае РРЦ берет на себя функции «зонтичной организации» региона, обеспечивая объединение гражданских структур (СОНКО и бизнеса) по вопросам экономического взаимодействия с государством в социальной сфере.

Предлагаемые структурные организационно-экономические и юридические меры поднимают межсекторное социальное партнерство на более высокий уровень, отвечающий требованиям высокой эффективности государственного управления некоммерческим сектором в регионах.

Литература

1. Гражданское общество – общество граждан: монография / М.В. Морев, Т.А. Гужавина, Е.О. Смолева, В.С. Каминский, К.Е. Косыгина, Ю.В. Уханова, М.А. Головчин, А.В. Попов, А.И. Россошанский; под науч. рук. чл.-корр. РАН, д.э.н., проф. В.А. Ильина. Вологда: ВолНЦ РАН, 2018. 190 с.
2. Сесявин Е.А. Развитие механизмов государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций на региональном уровне: автореф. дис... канд. экон. наук. Санкт-Петербург: СПбГЭУ, 2015. 18 с.
3. Волкова Г.Г. Роль и функции некоммерческого сектора в национальной экономике // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2010. № 5. С. 16–19.
4. Krashinsky M. Transaction costs and theory of the nonprofit sector. In: Rose-Ackerman S. (Ed.): *The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Police*. New York: Oxford University Press, 1986. 162 p.
5. Ellman I. Another theory of nonprofit organizations (corporations). *Michigan Law Review*, 1992, no. 5. pp. 14–28.
6. Hansmann H. *The Changing Roles of Public, Private, and Nonprofit Enterprise in Education, Health Care, and Other Human Services*. 1996. Available at: <https://www.nber.org/chapters/c6565.pdf>
7. Hansmann H. The role of nonprofit enterprise. *The Yale Law Journal*, 1990, no. 89, pp. 76–79.
8. Esping-Andersen G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, 1990. 248 p.
9. Salamon L., Sokolowski S. Haddock M.A. *Explaining Civil Society Development: A Social Origins Approach*. Johns Hopkins University Press, 2017. 321 p.
10. Fama E., Jensen M. Separation of ownership and control. *The Journal of Law & Economics*, vol. 26, no. 2, 1983, pp. 301–325.
11. Lane J. *New Public Management*. London: Routledge, 2000. 256 p. Available at: <https://doi.org/10.4324/9780203467329>
12. Salamon L., Toepler S. Government–nonprofit cooperation: anomaly or necessity? *Voluntas*, 2015, no. 26 (6), pp. 2155–2177. Available at: <https://doi.org/10.1007/s11266-015-9651-6>
13. Борзунова О.А. Переключаем работу на чужие плечи: договор аутсорсинга // Кадровая служба и управление персоналом предприятия. 2009. № 11. URL: <http://www.delo-press.ru/articles.php?n=6664>
14. Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б. Преимущества НКО как поставщиков социальных услуг: апробация в российских условиях // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 4. С. 7–26.
15. Irish L., Salamon L., Simon K. *Outsourcing Social Services to CSOs: Lessons from Abroad*. The World Bank. 2009. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/517011468019451377/503850ESW0WHIT10Lesson0from0Abroad.doc>
16. Неганов С.А., Полищук Л.И. Государственно-частное партнерство в региональном развитии: преимущества и риски // Экономика региона. 2008. № 2. С. 271–276.
17. Московская А.А., Соболева И.В. Социальное предпринимательство в системе социальной политики: мировой опыт и перспективы России // Проблемы прогнозирования. 2016. № 6. С. 103–111.
18. Василенок Н.А., Полищук Л.И., Шагалов И.Л. Общественно-государственное партнерство: теория и российские практики // Общественные науки и современность. 2019. № 2. С. 35–51.
19. Якимец В.Н., Никовская Л.И. Механизмы и принципы межсекторного социального партнерства как основа развития общественно-государственного управления // Власть. 2018. № 4. С. 15–25.
20. Исаева Е.А. Нормативно закрепленные диалоговые площадки власти и общества в субъектах России: предпосылки эффективности // Власть. 2013. № 8. С. 39–41.
21. Кожевников О.А. Отдельные вопросы нормативно-правового регулирования государственной поддержки некоммерческих организаций // Вестник Омского государственного университета. Серия: Право. 2018. № 4 (57). С. 49–53.
22. Заболотная Г.М., Ларионов А.В. Экономические аспекты институционализации некоммерческих организаций как поставщиков услуг в социальной сфере // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2018. Том 4. № 4. С. 249–270. DOI: 10.21684/2411-7897-2018-4-4-249-270

23. Рудник Б.Л., Куштанина Е.В. Привлечение НКО к оказанию социальных услуг: прозрачность применяемых процедур // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 3. С. 117–137.
24. Ефремов С.В. Оценка готовности региональных органов власти привлекать независимых поставщиков социальных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 1. С. 102–122.
25. Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б. НКО как поставщики социальных услуг: верификация слабых сторон // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 83–104.
26. Заболотная Г.М., Ларионов А.В. Региональные практики институционализации негосударственных поставщиков социальных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 3. С. 72–91.
27. Salamon L., Anheier H., List R., Toepler S., Sokolowski S. *Global Civil Society*. Baltimore: Johns Hopkins University, Center for Civil Society Studies, 1999. 512 p.
28. Лебедева И.С. Барьеры развития межсекторного социального партнерства: региональный аспект // Идеи и идеалы. 2010. № 2 (4). С. 67–73.

Сведения об авторах

Александра Анатольевна Шабунова – доктор экономических наук, доцент, директор, Вологодский научный центр Российской академии наук (160014, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: aas@vscs.ac.ru)

Ксения Евгеньевна Косыгина – аспирант, Вологодский научный центр Российской академии наук (160014, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: sene4ka.87@mail.ru)

Shabunova A.A., Kosygina K.E.

Public Administration Issues in the Development of the Non-Profit Sector at the Regional Level

Abstract. At the current stage of socio-economic development of the country the non-profit sector becomes a vital actor in the management system and the object of governance with its own unique features. The goal of this article is to present scientific propositions based on intersectoral social partnership for improving governance of non-profit organizations in the Russian regions. To achieve this goal, we used methods of systemic, comparative, statistical and sociological analysis. Works of domestic and foreign authors on the problems of engagement between authorities and the non-profit sector were analyzed. The conclusion that the term “intersectoral social partnership” is more appropriate for the conditions of the Russian regions was made. The Russian legal basis for governance of the non-profit sector at the federal and the regional levels was studied. It was identified that the conditions to attract new service providers to the social sphere were created – these providers are called “socially oriented non-profit organizations” (hereinafter – SONPOs). But it was identified that the legal basis, which opens new opportunities for SONPOs to be involved in social programs of the government, was not supported by proactive measures to strengthen the economy and human capacity of the considered organizations. This article proves that a region is the central element in the implementation of governmental policy in the sphere of regulation and support of the non-profit sector: discussed cooperation is implemented at the regional level. The concluding part of the article names structural organizational-economic and legal measures to improve the cooperation between regional, municipal authorities and the non-profit sector within intersectoral social partnership. The results of this research might be used to develop well-balanced state regional policy and programming documents as well as to plan strategic and operational events for the advancement of the non-profit sector in the entities of the Russian Federation.

Key words: the non-profit sector, non-profit organizations (NPO), socially oriented non-profit organizations (SONPO), governance, region, intersectoral social partnership (ISSP).

Information about the Authors

Aleksandra A. Shabunova – Doctor of Sciences (Economics), Associate Professor, Director, Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: aas@vscc.ac.ru)

Kseniya E. Kosygina – Postgraduate Student, Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: sene4ka.87@mail.ru)

Статья поступила 04.06.2019.