

УДК 321

В статье приводится описание результатов исследования, направленного на анализ нормативной базы 85 субъектов Российской Федерации, закрепляющей механизмы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в субъектах РФ. В рамках сравнительного исследования автором были выявлены лучшие практики нормативного закрепления механизмов государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

Ключевые слова: социально ориентированные некоммерческие организации; ресурсные центры; программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

The article describes the results of research aimed at the analysis of the regulatory framework of 85 subjects of the Russian Federation, anchoring mechanisms to support socially oriented non-profit organizations in the Russian Federation. As part of a comparative study the author identified best practices of standard fastening mechanisms for state support of socially oriented non-profit organizations.

К e y w o r d s : socially oriented non-profit organizations; resource centers; programs to support socially oriented non-profit organizations.

Е. А. Исаева

Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

E-mail: Elenia2000@mail.ru

Инновационные формы государственной поддержки некоммерческих организаций как фактор, способствующий формированию некоммерческого сектора социальных услуг в регионах России*

Научная статья

Е. А. Isaeva

P. G. Demidov Yaroslavl State University

Innovative Forms of State Support to Non-profit Organizations as a Factor Contributing to the Formation of the Non-profit Sector of Social Services in the Regions of Russia

Scientific article

В настоящее время в регионах России одним из самых распространенных механизмов продвижения гражданских инициатив, стимулирования позитивной гражданской активности [1, с. 130] стала поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (далее СО НКО) на конкурсной основе. Подавляющее большинство субъектов России приняли соответствующие государственные программы/подпрограммы в отношении социально ориентированных НКО [2, с. 77]. Как правило, большинство программ предусматривают минимальный уровень помощи, т. е. лишь финансирование определенного количества проектов СО НКО, работающих в социальных отраслях.

Только небольшое количество региональных программ включают инструменты реального развития некоммерческого сектора в регионе.

Создание максимально комфортных условий для работы социально ориентированных некоммерческих организаций, формирование для работы НКО современных, цивилизованных правовых условий, эффективно функционирующего правового поля – это задачи, определенные Президентом Российской Федерации для органов власти всех уровней.

Развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации

* Исследование проведено при поддержке гранта РГНФ No 15-33-01262.

на период до 2020 года отнесено к приоритетным направлениям долгосрочной политики социальной поддержки населения; Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» обязывает предусмотреть, начиная с 2013 года, меры, направленные на увеличение поддержки СО НКО.

Наличие нормативно закрепленных инструментов «на вырост» или инновационных инструментов является залогом долгосрочного успешного развития некоммерческого сектора региона. В ситуации, когда одним из важных государственных приоритетов выступает вовлечение СО НКО в сектор оказания социальных услуг населению, инновационные механизмы поддержки играют наиболее значимую роль.

В рамках проводимого в 2015–2016 годах исследования нормативной базы 85 субъектов России перед нами стояла задача выявления в региональном законодательстве инновационных механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

Для целей исследования под инновационными механизмами поддержки СО НКО мы понимали закрепленные в региональном законодательстве инструменты, которые в минимальной степени распространены в субъектах РФ [3, с. 42], а там, где они нормативно зафиксированы и применяются, они показывают свою эффективность, что подтверждается социологическими методами исследования (экспертными опросами и экспертными интервью).

В частности, к инновационным механизмам можно отнести продвижение в регионе социально ориентированных некоммерческих организаций как поставщиков социальных услуг (создание благоприятной нормативно-правовой среды); регулярное проведение ярмарок социальных услуг СО НКО; принятие не только региональных, но и муниципальных программ поддержки некоммерческих организаций; создание региональных, межмуниципальных и муниципальных ресурсных центров; создание информационных порталов; оказание информационной поддержки путем выделения бесплатного эфирного времени на теле- и радиоканалах, бесплатных площадей в печатных СМИ; компенсацию расходов на проезд и проживание сотрудников и руководителей СО НКО в рамках прохождения обучения или участия в мероприятиях в других субъектах РФ; предостав-

ление региональных налоговых льгот некоммерческим организациям; имущественную поддержку в форме предоставления помещений в безвозмездное пользование на конкурсной основе; поощрение (моральное и материальное) СО НКО и их руководителей СО НКО за эффективную работу на региональном уровне; организацию проведения курсов подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников социально ориентированных некоммерческих организаций и др.

Готовность региона нормативно закрепить неформальный подход к поддержке СО НКО путем дополнительного финансирования, в частности на развитие муниципальных программ поддержки, позволит расширить сеть некоммерческих организаций по всему региону, сформировать со временем организации, способные оказывать социальные услуги населению на более или менее приемлемом уровне и в стабильном режиме. Как правило, именно в муниципальных районах НКО более всего нуждаются в поддержке. В случае ее системного получения некоммерческие организации из досуговых центров, кружков по интересам для ветеранов и молодежи, способны перерасти в организации с широким спектром социальных услуг для целевой группы.

В качестве примера позитивного влияния механизмов финансовой поддержки муниципальных программ со стороны регионального бюджета на развитие некоммерческого сектора можно привести Ярославскую область [4, с. 69; 5, с. 42], в которой за три года муниципальные программы были приняты в 14 из 20 муниципальных образований и, благодаря пусть и небольшому, но систематическому финансовому стимулированию, в муниципальных районах наметился рост зарегистрированных НКО социальной направленности.

Наше исследование нормативной базы показало, что финансирование программ по поддержке СО НКО муниципальных образований субъекта России проводится в Архангельской, Волгоградской, Воронежской, Липецкой, Магаданской, Орловской, Псковской, Тамбовской, Ярославской областях, Удмуртской республике и республиках Коми и Алтай, Забайкальском, Красноярском, Краснодарском и Пермском краях.

Для понимания объема денежных сумм, направляемых из регионального бюджета для поддержки муниципальных программ, приведем пример Ярославской области (табл. 1) и Красноярского края (табл. 2).

Таблица 1

**Распределение субсидий из бюджета Ярославской области
бюджетам муниципальных районов и городских округов Ярославской области
на реализацию муниципальных программ поддержки СО НКО¹**

Получатель субсидии (наименование муниципаль- ного района (городского округа) Ярославской области)	Размер субсидии, руб.	
	2014 г.	2015 г.
Городской округ, г. Ярославль	1 354 062,00	1 155 960,00
Некрасовский муниципальный район	300 511,00	152 397,00
Угличский муниципальный район	269 747,00	194 800,00
Городской округ, г. Рыбинск	769 542,00	410 404,00
Тутаевский муниципальный район	345 427,00	204 213,00
Даниловский муниципальный район	201 711,00	156 139,00
Ярославский муниципальный район	-	195 601,00
Брейтовский муниципальный район	160 996,00	140 486,00

Таблица 2

**Распределение субсидий бюджетам муниципальных районов и городских округов
Красноярского края на реализацию муниципальных программ поддержки
социально ориентированных некоммерческих организаций в 2015 году²**

№ п/п	Наименование номинации и муниципального образования Красноярского края	Сумма субсидии, тыс. руб.
1	Город Енисейск	1150,0
2	Балахтинский район	205,0
3	Боготольский район	200,0
4	Кежемский район	325,0
	Итого	1880,0

Одним из наиболее эффективных инновационных способов развития региональных и муниципальных СО НКО является создание ресурсных центров (далее РЦ), которые берут на себя функции инфраструктурной поддержки некоммерческого сектора. Это функции имущественной, информационной, методической, юридической и бухгалтерской поддержки. Кроме того, специалисты РЦ проводят тематические семинары по обучению представителей СО НКО, публикуют методические материалы. Отдельные ресурсные центры издадут и распространяют специализированные газеты для СО НКО, к примеру «Окно

в НКО» в Ярославской области, «Некоммерческий вестник» в Костромской области. Ресурсные центры, как правило, создают и поддерживают работу порталов для СО НКО, которые выполняют функцию информационно-коммуникационной среды для региональных некоммерческих организаций. В качестве таких порталов можно привести пример Ярославской области – www.nko76.ru, Костромской области – www.frko.org, Новосибирской области – <http://sibcst.ru/common-info/entry/4>.

Ресурсные центры могут создаваться органом власти в форме учреждения. К примеру, в Рязанской области фактически функции ресурсного центра выполняет ГБУ «Дом общественных организаций»; они могут также возникать на базе крупных некоммерческих организаций, в цели деятельности которых входит оказание поддержки другим СО НКО. В частности, в законе Красноярского

¹ URL: <http://www.yarregion.ru/depts/dos/tmpPages/pco.aspx> (дата обращения: 01.07.2016).

² URL: <http://www.zakon.krskstate.ru/0/doc/27839> (дата обращения: 01.07.2016).

края от 07.02.2013 № 4-1041 «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Красноярском крае» предусмотрено, что в целях содействия созданию и эффективной деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, оказания им поддержки создаются ресурсные центры поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – ресурсные центры). Ресурсные центры образуются в форме краевых государственных или муниципальных учреждений и в форме некоммерческих организаций, созданных в результате учреждения гражданами и (или) юридическими лицами.

В одном регионе может действовать сеть ресурсных центров. Ярким примером выступает Новосибирская область, в муниципальных образованиях которой действует 24 ресурсных центра, в том числе 14 межрайонных и 10 муниципальных, расположенных в городе Новосибирске. Основная цель работы центров – содействие в поддержке социальных инициатив для масштабного вовлечения граждан в процессы общественного участия в социально-экономическом развитии районов области. Министерством региональной политики Новосибирской области ежегодно на конкурсной основе предоставляются субсидии региональным организациям на реализацию программ по созданию условий для развития ресурсных центров в Новосибирской области – информационной и методической поддержки их деятельности³.

В Санкт-Петербурге инфраструктурой поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций является система ресурсных центров – специализированных социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих свою работу на территории Санкт-Петербурга, к целям и предметам деятельности которых относится оказание информационной, консультационной, методической, образовательной и иной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям. Правовой основой деятельности ресурсных центров выступает закон Санкт-Петербурга

от 11.04.2011 № 153-41 «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Санкт-Петербурге».

Как правило, в тех регионах, где созданы ресурсные центры для СО НКО, они поддерживаются из регионального бюджета в рамках региональных программ поддержки СО НКО как отдельное мероприятие программы. В качестве примеров можно привести Архангельскую область, где нормативно закреплено создание и обеспечение работы межмуниципальных ресурсных центров для социально ориентированных некоммерческих организаций; республику Коми, в которой предусмотрено оказание информационной и консультационной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям ... в том числе на базе ресурсного центра развития гражданских инициатив и поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. Создание ресурсного центра развития гражданских инициатив и поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций предусмотрено республиканской программой Башкортостана; обеспечение функционирования ресурсного центра поддержки некоммерческих организаций – программой в ХМАО; проведение конкурса и выделение субсидии на функционирование ресурсного центра с отделениями в муниципальных образованиях области – в Ярославской области; содействие социально ориентированным некоммерческим организациям в создании, развитии и организации работы региональных ресурсных центров – в Пензенской области; предоставление субсидии на поддержку деятельности ресурсного центра развития гражданских инициатив и поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций предусмотрено программой в Алтайском крае; создание и открытие ресурсного центра некоммерческих организаций предусмотрено в программе Тульской области; в Калужской области региональная программа предусматривает, что с целью повышения уровня знаний специалистов СО НКО на базе СО НКО, имеющих многолетний и успешный опыт работы по реализации проектов и программ социальной направленности, будут созданы ресурсные центры. В Липецкой области в региональной программе прямо не используется термин «ресурсный центр», но есть мероприятие по предоставлению субсидий

³ Сборник лучших практик: СО НКО – поставщики услуг и получатели поддержки. М. 2014. С. 13. URL: http://www.patients.ru/media/78617/045_sbornik_luchshih_praktik_so_nko_-_postavshchiki_uslug_i_poluchateli_podderzhki.pdf

специализированным НКО на проведение мероприятий по информационной, методической, консультационной поддержке СО НКО.

В Костромской области продемонстрирован пример бесконкурсной поддержки ресурсного центра: в постановлении администрации Костромской области от 30.01.2014 № 13-а «Об утверждении государственной программы Костромской области «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций и содействие развитию местного самоуправления на территории Костромской области на 2014-2018 годы»» указывается, что некоммерческая организация «Фонд развития Костромской области» участвует в реализации мероприятия по созданию ресурсного центра для социально ориентированных некоммерческих организаций.

Отдельные нормативные акты, регламентирующие создание ресурсных центров, приняты, к примеру, в Псковской области – постановление администрации Псковской области от 30.06.2015 № 302 «О порядке предоставления субсидии социально ориентированной некоммерческой организации на реализацию проекта по организации деятельности информационно-ресурсного центра социально ориентированных некоммерческих организаций на территории Псковской области» (вместе с «Положением о порядке предоставления субсидии социально ориентированной некоммерческой организации на реализацию проекта по организации деятельности информационно-ресурсного центра социально ориентированных некоммерческих организаций на территории Псковской области»); республике Чувашия – Постановление Кабинета министров ЧР от 24.04.2014 № 141 «О мерах по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Чувашской Республике» (вместе с «Порядком предоставления субсидий из республиканского бюджета Чувашской Республики социально ориентированным некоммерческим организациям на создание ресурсного центра развития гражданских инициатив и поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций», «Порядком определения размера и предоставления субсидий из республиканского бюджета Чувашской Республики социально ориентированным некоммерческим организациям»).

Реализация такого механизма популяризации деятельности СО НКО региона, как проведение

ярмарок, форумов социальных услуг СО НКО, на которых граждане могут познакомиться со спектром социальных услуг, узнать порядок их получения в регионе, нормативно закреплена в таких субъектах России, как Архангельская область (организация и проведение ежегодной выставки «Инициативы гражданского общества»); Новгородская область (организация проведения выставки-ярмарки устойчивых социальных проектов СОНКО); Санкт-Петербург (проведение благотворительного фестиваля некоммерческих организаций, социально ориентированного бизнеса и органов государственной власти «Добрый Питер», позволяющего жителям Санкт-Петербурга ознакомиться с широким спектром социальных услуг, предоставляемых государственными и негосударственными учреждениями и организациями в Санкт-Петербурге); Липецкая область (проведение ежегодных областных ярмарок социальных проектов и общественных инициатив); Ярославская область (Гражданский форум); Кабардино-Балкарская республика (проведение выставки социальных услуг «Ярмарка проектов», предоставляемых некоммерческими организациями Кабардино-Балкарской Республики); Ульяновская область (Гражданский форум); Волгоградская область (проведение форума-фестиваля социальных достижений СО НКО), ХМАО (организация ежегодной региональной социальной ярмарки некоммерческих организаций); Камчатский край (организация и проведение «Ярмарки социальных проектов»); Магаданская область (проведение областного гражданского форума, ярмарки проектов социально ориентированных некоммерческих организаций), ЕАО (организация и проведение форума некоммерческих организаций); Алтайский край (проведение краевого форума социально ориентированных некоммерческих организаций); Новосибирская область (проведение гражданского форума Новосибирской области «Гражданский диалог»); республика Бурятия (проведение гражданского форума).

В плане развития законодательства, предусматривающего имущественную поддержку в форме предоставления льготной аренды или передачи помещений в безвозмездное пользование региональным СО НКО, можно отметить следующие регионы: Белгородская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Кемеровская, Костромская, Мурманская, Новгородская, Орловская, Пензенская, Псковская, Самарская,

Тамбовская, Ульяновская, Ярославская области; республики Адыгея, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Коми, Татарстан; Забайкальский, Камчатский, Красноярский края; Санкт-Петербург, ЯНАО. Оговоримся, что не во всех перечисленных регионах имеются подзаконные нормативные акты, которые бы свидетельствовали о фактическом наличии механизма имущественной поддержки.

Развитие социального капитала в регионе невозможно без становления гражданских институтов. Одним из важнейших институтов являются именно сильные и независимые социально ориентированные некоммерческие организации, создаваемые гражданами для решения важных социальных проблем.

СО НКО выполняют роль посредника между органами государственной власти, органами местного самоуправления и населением области, организуют публичный диалог по ключевым вопросам развития региона, оказанию социальных услуг населению, защите гражданских прав и свобод населения. Они служат надежным средством связи между обществом и органами государственной власти области и органами местного самоуправления [6, с. 56]. При их помощи органы управления получают информацию об эффективности своих действий, прогнозируют последствия необходимых непопулярных решений, а также смягчают влияние этих негативных факторов на общество.

Наличие описанных выше, а также иных инновационных форм поддержки, которые реализуются на территории субъекта России, свидетельствуют о реальной, а не имитационной (для отчета в федеральный центр) заинтересованности региональных властей по формированию сильного некоммерческого сектора региона, способного взять на себя часть функций по оказанию социальных услуг населению.

Ссылки

1. Исаева Е. А., Соколов А. В., Тарусина Н. Н. Гражданская активность россиян: тенденции законодательства и общественной практики // Социально-юридическая тетрадь. 2015. № 5. С. 130–148.
2. Исаева Е. А. Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций как предпосылка трансформации некоммерческого сектора России // Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. 2013. № 4. С. 76–80.
3. Исаева Е. А. К вопросу о динамике развития регионального законодательства, закрепляющего диалоговые механизмы власти и общества и взаимосвязи с протестной активностью // Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. 2015. № 1. С. 41–45.
4. Исаева Е. А. Развитие некоммерческого сектора Ярославской области в 2013 году // Власть. 2014. № 7. С. 69–73.
5. Исаева Е. А. Некоммерческий сектор региона как характеристика уровня развития гражданской активности (на примере Ярославской обл.) // Власть. 2016. № 5. С. 39–43.
6. Якимец В. Н. Анализ рейтинга развития межсекторного социального партнерства в регионах России // Индексы оценки развития гражданского общества в регионах России: сборник научных трудов / Институт системного анализа РАН. М.: ИСА РАН, 2011. С. 56–80.
7. Сборник лучших практик: СО НКО – поставщики услуг и получатели поддержки. М., 2014. 247 с. URL: http://www.patients.ru/media/78617/045_sbormik_luchshih_praktik_so_nko_-_postavshchiki_uslug_i_poluchateli_podderzhki.pdf (дата обращения: 01.07.2016).