

УДК 351.72

*Регион: экономика и социология, 2019, № 4 (104), с. 117–136*

**В.В. Романова, А.В. Мацкевич**

**АНАЛИЗ ВВЕДЕННЫХ СУБЪЕКТАМИ РФ  
МЕХАНИЗМОВ ПРЕФЕРЕНЦИЙ  
ДЛЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ  
КАК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ ОБЩЕСТВЕННО  
ПОЛЕЗНЫХ УСЛУГ**

*Цель данной работы – выявление наличия (отсутствия) влияния введенных субъектами РФ механизмов преференций для исполнителей общественно полезных услуг (ИОПУ) на увеличение объемов бюджетных средств, направляемых на субсидирование некоммерческих организаций (НКО), осуществляющих свою деятельность в социальной сфере. Для выявления этой зависимости была разработана методология соотношения принятых нормативных правовых актов субъектов РФ, устанавливающих механизмы преференций для ИОПУ, и объемов субсидирования НКО.*

*Результаты исследования показали, что хотя с момента принятия Указа Президента РФ от 8 августа 2016 г. № 398, утверждающего приоритетные направления деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг, прошло не так много времени, можно отметить положительное влияние введенных механизмов преференций для ИОПУ в некоторых отраслях социальной сферы. Были определены направления расходов, по которым зафиксировано наибольшее количество субъектов РФ, увеличивших значение показателя доли объема субсидий НКО в общих расходах соответствующего направления, а также повышение позиции таких субъектов в рейтинге регионов по этому показателю.*

*Для дальнейшего расширения привлечения НКО как исполнителей общественно полезных услуг предложено внести изменения в норматив-*

*ную правовую базу субъектов РФ в части установления конкретных преференций для ИОПУ, а также учесть этот момент в Методических рекомендациях органам государственной власти и органам местного самоуправления по вопросам реализации механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, разработанных Минэкономразвития России.*

**Ключевые слова:** общественно полезные услуги; оказание социальных услуг; исполнители общественно полезных услуг; некоммерческие организации, субсидии НКО; механизмы преференций НКО

**Для цитирования:** *Романова В.В., Мацкевич А.В.* Анализ введенных субъектами РФ механизмов преференций для некоммерческих организаций как исполнителей общественно полезных услуг // Регион: экономика и социология. – 2019. – № 4 (104). – С. 117–136. DOI: 10.15372/REG20190406.

## **ВВЕДЕНИЕ**

В последнее время происходит динамичное развитие нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы привлечения некоммерческих организаций (НКО) к оказанию общественно полезных услуг (ОПУ). Развивается федеральное законодательство, в соответствии с которым принимаются новые региональные нормативные правовые акты и вносятся изменения в уже действующие. Одна из центральных задач при этом состоит в создании механизмов приоритетной поддержки некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг (ИОПУ). Актуальность этой темы подтверждается также тем, что Президент России неоднократно ставил вопрос об устранении барьеров для развития негосударственного сектора экономики и об оказании всесторонней помощи социально ориентированным некоммерческим организациям (СО НКО), поскольку приход НКО в социальную сферу повысит качество оказания социальных услуг.

Проводившиеся ранее исследования динамики объемов субсидирования НКО не выявили активного участия государства в выполнении поставленной задачи. В 2015 г. объем субсидий НКО составлял 1% от общих расходов на социальную сферу, в 2016 г. – 1,6%. Общий

объем бюджетных средств, выделяемых НКО, в 2016 г. вырос на 63% по сравнению с 2015 г. Однако этот рост был достигнут в основном за счет увеличения объемов субсидий НКО в Республике Татарстан<sup>1</sup>.

В связи с введением в 2016 г. в Федеральный закон от 12 января 1997 г. № 287-ФЗ «О некоммерческих организациях» понятия «исполнители общественно полезных услуг»<sup>2</sup> Указом Президента РФ от 8 августа 2016 г. № 398 утверждены приоритетные направления деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг. На основании этих направлений Постановлением Правительства РФ от 27 октября 2016 г. № 1096 установлен Перечень ОПУ.

Таким образом, в последнее время вопросы привлечения НКО к оказанию социальных услуг становятся все более актуальными. Это осознается не только на государственном уровне, но и в среде исследователей. В число отечественных экономистов, изучавших в разные годы перспективы развития НКО и финансовые аспекты их деятельности, входят, например, М.Ю. Кирсанов и Е.А. Сесявин. В их статье [4] рассматривается роль НКО в инновационной политике государства, наглядно демонстрируется, какой вклад НКО вносят в ВВП России.

В статье В.Р. Горячевой [1] описывается социальное предпринимательство как способ привлечения финансовых средств для НКО. Показаны законодательные основы ведения предпринимательской деятельности НКО. Рассмотрены преимущества этого способа привлечения финансовых ресурсов.

Б.Л. Рудник, В.В. Романова и Е.В. Куштанина [7] представили результаты исследования организационно-экономических механизмов привлечения НКО к оказанию услуг в отраслях социальной сферы. В том числе на основе анализа объема и структуры предостав-

---

<sup>1</sup> Доля прироста субсидий НКО Республики Татарстан в общем объеме прироста бюджетных средств, выделяемых НКО, составила 73%.

<sup>2</sup> Согласно п. 13 ст. 31.1 «некоммерческие организации – исполнители общественно полезных услуг имеют право на приоритетное получение мер поддержки в порядке, установленном федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами».

ляемых НКО бюджетных средств авторами выявлены масштабы реального использования этих механизмов в субъектах РФ. Показаны недостатки данных механизмов, обуславливающие барьеры, препятствующие более широкому привлечению НКО к оказанию социальных услуг.

В.Ю. Кулькова [5] пишет о важности государственной поддержки третьего сектора для решения проблем социально-экономического развития территории и повышения устойчивости социально ориентированных некоммерческих организаций «как эффективного производителя благ и услуг населению, как ключевого партнера бизнес-структур в реализации корпоративной социальной ответственности» [5, с. 31]. В ее статье представлены результаты структурного анализа реализации мероприятий по государственной поддержке СО НКО на федеральном и региональном уровнях.

В работе О.П. Дорошиной [3] мониторинг и анализ эффективности государственной поддержки СО НКО путем предоставления налоговых льгот осуществлены на основе исследования результатов внедрения новаций в сфере налогообложения СО НКО с целью создания благоприятных рамочных условий для их деятельности.

Учитывая растущие объемы государственной поддержки НКО и увеличивающееся разнообразие соответствующих программ на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, М.Н. Громова и И.В. Мерсиянова [2] считают необходимой разработку универсальной, гибкой и доступной для применения на практике методики оценки эффективности программ поддержки НКО в нашей стране.

За рубежом вопросам взаимодействия государства и некоммерческих организаций также посвящено достаточное количество работ. Ряд этих работ [8; 9] были изучены нами в целях всестороннего рассмотрения тематики, связанной с НКО.

Начиная с 2016 г. регионы вводили различные механизмы преференций для исполнителей общественно полезных услуг в целях наибольшего привлечения их к оказанию социальных услуг. Приоритетное выделение бюджетных средств в регионах осуществляется за счет дополнительной поддержки ИОПУ посредством начисления до-

полнительных баллов при оценке конкурсных заявок, применения повышающего коэффициента к итоговой сумме баллов, установления повышенного размера субсидий, выделяемых НКО за статус ИОПУ, и других мер. Эти введенные преференции должны, по мнению органов власти, сказаться на увеличении объемов бюджетных средств, направляемых ИОПУ, в частности НКО.

Учитывая, что данные механизмы приоритетного финансирования ИОПУ стали внедряться с 2016 г., мы проанализировали объемы субсидирования НКО в 2016–2017 гг.<sup>3</sup>, а также изучили влияние принятых за эти же годы региональных нормативных правовых актов, устанавливающих преференции, на увеличение этих объемов. Результаты представлены в данной статье.

Исследование осуществлялось в четыре этапа.

*Первый этап* – сопоставление услуги Перечня ОПУ с направлениями расходов (подразделами расходов бюджетной классификации). Это позволило выделить направления расходов бюджетной классификации РФ, с которыми соотносятся одна или несколько ОПУ.

*Второй этап* – сбор данных о субсидировании НКО по направлениям расходов, ранжирование регионов по показателю «доля объема субсидий НКО по определенному направлению расходов в общих расходах данного направления» и определение их места среди всех регионов.

*Третий этап* – сопоставление выбранных на первом и втором этапах направлений расходов. Отсутствующие в одном и (или) другом списке направления расходов были исключены из дальнейшего рассмотрения. По оставшимся (совпавшим) направлениям расходов бюджетной классификации РФ проводился анализ наличия (отсутствия) влияния нормативных правовых актов, устанавливающих префе-

---

<sup>3</sup> На основе данных отчета Федерального казначейства «Об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда» за 2016 и 2017 гг. В соответствии с бюджетной классификацией РФ бюджетные средства, направляемые в виде субсидий НКО, предназначены как для поддержки НКО, так и для привлечения НКО к оказанию социальных услуг.

ренции для ИОПУ, на увеличение объемов субсидирования НКО в социальной сфере<sup>4</sup>.

*Четвертый этап* – анализ 13 регионов, для которых найдены в открытом доступе нормативные правовые акты, устанавливающие преференции для ИОПУ, по совпавшим направлениям в зависимости от изменения величины вышеуказанного показателя за 2016 и 2017 гг. и места в рейтинге среди всех регионов. В состав анализируемых регионов вошли Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Чувашская Республика, Забайкальский и Приморский края, Волгоградская, Иркутская, Мурманская, Ростовская, Тамбовская, Ульяновская, Ярославская области и Ханты-Мансийский автономный округ.

### **МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕФЕРЕНЦИЙ ДЛЯ ИОПУ<sup>5</sup>**

В связи с введением на федеральном уровне понятия «исполнители общественно полезных услуг» по состоянию на 1 июня 2018 г. внесены различные изменения в региональные нормативные правовые акты 51 субъекта РФ (60%). Из их числа 39 регионов приняли соответствующие поправки в региональные законы. Однако эти изменения по-прежнему в основном лишь дублируют положения федерального закона, касающиеся ИОПУ. Вместе с тем в законодательной базе ряда регионов произошли существенные изменения в части введения преференций для ИОПУ. Федеральное законодательство, предусмотрев право ИОПУ на их получение, не определило механизмы реализации этого права. Такие механизмы устанавливаются законодательством субъектов РФ.

---

<sup>4</sup> При наличии в регионе нормативного правового акта, устанавливающего преференции для ИОПУ, факт его влияния определялся путем оценки изменения доли объема субсидий НКО в консолидированном бюджете субъекта РФ и места региона в рейтинге.

<sup>5</sup> Раздел написан по материалам Е.В. Куштановой и Б.Л. Рудника, подготовленным в рамках проекта НИУ ВШЭ «Вовлечение некоммерческих организаций в оказание общественно полезных услуг: социально-экономические и нормативно-правовые условия, оценка динамики и потенциала» (2018 г.).

Существующие в регионах механизмы реализации предпочтений для ИОПУ при отборе СО НКО, претендующих на предоставление субсидий из региональных бюджетов, указаны в табл. 1. Как видно из

Таблица 1

**Механизмы реализации предпочтений для исполнителей общественно полезных услуг при отборе социально ориентированных НКО, претендующих на предоставление субсидий из региональных бюджетов**

Механизм реализации предпочтений для ИОПУ	Субъекты РФ, где данный механизм предусмотрен	Кол-во субъектов РФ, использующих механизм
Начисление дополнительных баллов при оценке заявок для ИОПУ	Республика Башкортостан, Республика Мордовия, Забайкальский край, Астраханская обл., Вологодская обл., Иркутская обл., Мурманская обл., Оренбургская обл., Ростовская обл.	9
Применение повышающего коэффициента к итоговой сумме баллов для ИОПУ	Республика Коми, Тамбовская обл., Ульяновская обл.	3
Предоставление приоритета ИОПУ при равенстве итоговых баллов	Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край, Приморский край, Волгоградская обл., Ямало-Ненецкий АО	6
Установление повышенного максимального размера финансовой поддержки для ИОПУ	Республика Коми, Карачаево-Черкесская Республика, Ханты-Мансийский АО – Югра	3
Снижение для ИОПУ (по сравнению с другими заявителями) нижнего порога баллов, необходимого для получения субсидии	Республика Мордовия	1
При ограниченности бюджетных средств включение ИОПУ в состав получающих субсидии в первую очередь	Республика Алтай, Республика Коми	2
Предоставление субсидий только ИОПУ	Чувашская Республика, Владимирская обл., Саратовская обл., Сахалинская обл., Ярославская обл.	5

таблицы, наиболее часто используемым механизмом преференций является начисление дополнительных баллов для ИОПУ. Он применяется более чем в трети рассматриваемых регионов (в девяти субъектах РФ). Однако лишь в двух случаях – непосредственно в связи с оказанием ОПУ: услуг по социальному обслуживанию граждан на дому (Республика Мордовия) и услуг в области культуры и искусства (Забайкальский край).

Таким образом, анализ показал, что сегодня уровень развития региональной нормативной правовой базы, регулирующей вопросы приоритетной поддержки ИОПУ, явно недостаточен. В законодательстве 34 регионов вообще не присутствует термин «общественно полезная услуга». Только в 24 субъектах РФ (28% от их общего числа) были выявлены конкретные механизмы реализации преференций для ИОПУ, обеспечивающие приоритетное получение мер поддержки, и лишь в 10 регионах (12%) предусмотрена приоритетная поддержка ИОПУ в целях их привлечения к оказанию социальных услуг.

### **СУБСИДИРОВАНИЕ НКО, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ СВОЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ, В РЕГИОНАХ РОССИИ**

Анализ общих объемов субсидий некоммерческим организациям из средств региональных и местных бюджетов по отраслям социальной сферы за период 2016–2017 гг.<sup>6</sup> показал, что они остаются крайне низкими, как и в 2015 г. (по данным исследования В.В. Романовой и Л.М. Хановой [6]). Несмотря на рост этих расходов в номинальном выражении на 27,4% (в 2016 г. – 77,2 млрд руб., в 2017 г. – 98,3 млрд руб.), их относительный уровень не изменился: среднероссийское значение показателя «доля объема субсидий НКО в общих расходах

---

<sup>6</sup> Анализ проводился на основе данных отчета Федерального казначейства «Об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда» за 2016 и 2017 гг. В связи с отсутствием возможности разделения субсидий НКО, направленных на поддержку НКО и на привлечение НКО к оказанию социальных услуг, при анализе приводятся суммарные объемы субсидий, выделяемых НКО.



консолидированных бюджетов субъектов РФ на социальную сферу» составляет 1,6%. При этом в 2017 г. доля субсидий НКО в социальной сфере в общем объеме субсидий НКО по всем направлениям расходов сократилась на 5 п.п. (с 52 до 47%). Следовательно, рост объемов субсидирования НКО в номинальном выражении не привел к заметным изменениям и даже наблюдалось снижение значимости субсидирования НКО в социальной сфере по сравнению с другими направлениями расходов.

Анализ также выявил чрезвычайную степень дифференциации по показателю «доля объема субсидий НКО в общих расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ на социальную сферу». При этом в 2017 г. наблюдалось незначительное сокращение указанной доли по сравнению с 2016 г. Это обусловлено снижением объемов субсидирования НКО в лидирующем регионе – Республике Татарстан. Доля объема субсидий НКО в общих расходах на социальную сферу в этом регионе в 2016 г. составляла 16,9%, а в 2017 г. она снизилась до 15,7%. Замыкает рейтинг Республика Тыва (0,01%). Отметим, что есть регионы, где субсидии НКО за счет средств региональных и муниципальных бюджетов вообще не выделялись ни в 2016 г., ни в 2017 г. К ним относятся Республика Ингушетия и Ненецкий автономный округ.

Увеличение объема региональных субсидий НКО было достигнуто в результате более равномерного роста этих расходов среди регионов в 2017 г. по сравнению с 2016 г. (табл. 2). Так, если в 2016 г. положительный прирост расходов на указанные цели наблюдался только в 37 регионах (44,6% от их общего числа) и при этом львиную долю прироста обеспечивали г. Москва и Республика Татарстан (96,5%), то в 2017 г. количество таких регионов составило 61 (73,5%). В то же время число регионов, в которых произошло сокращение бюджетных средств на эти цели, уменьшилось с 46 до 22.

Рост объемов субсидирования НКО отмечается во всех отраслях социальной сферы, за исключением образования. В 1,5 раза выросли расходы в сферах культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта, в 1,3 раза – в сферах социальной политики и СМИ. В то же время в сфере образования субсидирование НКО за год сократилось

Таблица 2

**Количество регионов, обеспечивших общий прирост субсидирования НКО  
в социальной сфере в 2016 и 2017 гг.\***

Объем субсидий НКО, млн руб.	Кол-во регионов, ед.	
	2016	2017
От 0 до 500	34	45
От 500 до 1000	0	10
От 1000 до 3000	1	5
Более 3000	2	1

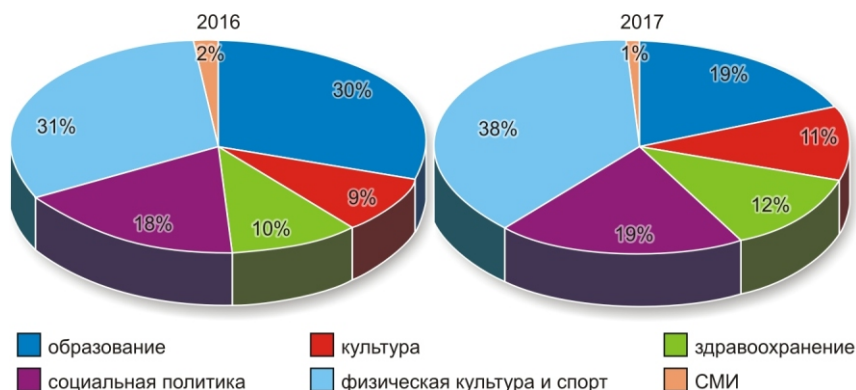
\* Рассчитано на основе данных отчета Федерального казначейства «Об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда» за 2016 и 2017 гг.

на 20%. Это уменьшение обусловлено в основном двукратным снижением объема субсидий НКО в данной сфере в Республике Татарстан (в 2016 г. – 9,96 млрд руб., в 2017 г. – 4,8 млрд руб.), преимущественно по направлениям «дошкольное образование» (в 2016 г. – 1,3 млрд руб., в 2017 г. – 0 млрд руб.) и «другие вопросы в области образования» (в 2016 г. – 2,4 млрд руб., в 2017 г. – 1 млрд руб.)<sup>7</sup>. Указанные изменения отразились на отраслевой структуре бюджетных средств, выделяемых на субсидирование НКО в социальной сфере (см. рисунок<sup>8</sup>).

Таким образом, отраслевая структура субсидирования НКО демонстрирует определенную устойчивость, поскольку названные выше изменения обусловлены локальной ситуацией в Республике Татар-

<sup>7</sup> Указать причины этих изменений не представляется возможным: изменений в нормативной правовой базе Республики Татарстан в части механизмов привлечения НКО к оказанию социальных услуг не найдено.

<sup>8</sup> График построен на основе данных об общем объеме субсидий НКО по всем консолидированным бюджетам субъектов РФ в разрезе отраслей социальной сферы, взятых из отчета Федерального казначейства «Об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда» за 2016 и 2017 гг. Расходы на субсидии НКО в социальной сфере в целом в 2016 г. составили 77,18 млрд руб., а в 2017 г. – 98,29 млрд руб.



Структура бюджетных средств, выделяемых на субсидирование НКО, по отраслям социальной сферы

стан. Основная часть субсидий НКО выделяется в сфере физической культуры и спорта (в 2016 г. – 31%, в 2017 г. – 38%), второе место разделяют социальная политика (18 и 19% соответственно) и образование (30 и 19%).

На основании проведенного анализа можно сделать вывод, что в целом влияние принятых решений региональных властей по отношению к НКО еще не сильно сказалось на изменении структуры бюджетных средств, выделяемых на социальную сферу.

### **АНАЛИЗ СУБСИДИРОВАНИЯ НКО ПО РЕГИОНАМ, УСТАНОВИВШИМ МЕХАНИЗМЫ ПРЕФЕРЕНЦИЙ ДЛЯ ИОПУ**

По итогам первого-третьего этапов проведенного исследования были выбраны направления расходов социальной сферы (в соответствии с подразделами бюджетной классификации РФ), по которым осуществлялся дальнейший анализ субсидирования НКО (табл. 3).

В целях выявления наличия (отсутствия) влияния введенных субъектами РФ механизмов преференций для ИОПУ на увеличение объемов бюджетных средств, направляемых на субсидии НКО, был применен следующий подход. Сначала определялось, в скольких ре-

Таблица 3

**Направления расходов социальной сферы**

Разделы расходов бюджетной классификации РФ	Направления расходов
Образование	Дошкольное образование
	Общее образование
	Дополнительное образование
	Среднее профессиональное образование
	Молодежная политика
Культура, кинематография	Культура
Здравоохранение	Здравоохранение в целом
Социальная политика	Социальное обслуживание населения и другие вопросы в области социальной политики
Физическая культура и спорт	Физическая культура
	Массовый спорт

гионах осуществлялось финансирование НКО, при этом выделялись регионы, которые ввели механизмы преференций для ИОПУ. Затем из таких регионов проводился отбор на основе данных по темпу роста показателя «доля объема субсидий НКО соответствующего направления расходов в общих расходах данного направления». В результате среди субъектов РФ, которые ввели механизмы преференций для ИОПУ в различных отраслях социальной сферы, были выявлены регионы с положительной динамикой доли субсидий НКО в общем объеме расходов соответствующего направления и места в рейтинге субъектов РФ. Возможно, именно установленные механизмы преференций для ИОПУ отразились на увеличении бюджетных средств, направляемых НКО в виде субсидий. Эти регионы с указанием их количества приведены в табл. 4 по направлениям расходов.

Также анализ выявил субъекты РФ, где не введены механизмы преференций для ИОПУ, однако финансирование НКО по отдельным направлениям расходов превосходит финансирование по соответст-

Таблица 4

**Регионы – лидеры по направлениям расходов бюджетной классификации РФ**

Направление расходов	Кол-во регионов, которые ввели предпочтения для ИОПУ	Кол-во регионов с положительной динамикой доли субсидий НКО в общем объеме расходов соответствующего направления и места в рейтинге субъектов РФ
<i>Образование</i>		
Дошкольное образование	7 Республика Коми, Приморский край, Забайкальский край, Ханты-Мансийский АО, Ростовская обл., Тамбовская обл., Ярославская обл.	2 Ханты-Мансийский АО, Приморский край
Общее образование	7 Республика Коми, Приморский край, Забайкальский край, Ханты-Мансийский АО, Ростовская обл., Тамбовская обл., Ярославская обл.	2 Приморский край, Ярославская обл.
Среднее профессиональное образование	7 Республика Коми, Приморский край, Забайкальский край, Ханты-Мансийский АО, Ростовская обл., Тамбовская обл., Ярославская обл.	1 Забайкальский край
Дополнительное образование	8 Республика Коми, Приморский край, Забайкальский край, Ханты-Мансийский АО, Ростовская обл., Тамбовская обл., Ульяновская обл., Ярославская обл.	2 Ханты-Мансийский АО, Тамбовская обл.
Молодежная политика	8 Республики Коми, Республика Саха (Якутия), Приморский край, Забайкальский край, Ханты-Мансийский АО, Ростовская обл., Тамбовская обл., Ярославская обл.	5 Республика Саха (Якутия), Республика Коми, Ханты-Мансийский АО, Забайкальский край, Приморский край

Окончание табл. 4

Направление расходов	Кол-во регионов, которые ввели преференции для ИОПУ	Кол-во регионов с положительной динамикой доли субсидий НКО в общем объеме расходов соответствующего направления и места в рейтинге субъектов РФ
<i>Культура</i>		
Культура	10 Республика Коми, Приморский край, Забайкальский край, Ханты-Мансийский АО, Ростовская обл., Тамбовская обл., Ярославская обл., Иркутская обл., Мурманская обл., Ульяновская обл.	7 Ханты-Мансийский АО, Забайкальский край, Приморский край, Иркутская обл., Мурманская обл., Ростовская обл., Тамбовская обл.
<i>Здравоохранение</i>		
Здравоохранение	8 Республика Коми, Чувашская Республика, Приморский край, Забайкальский край, Ханты-Мансийский АО, Ростовская обл., Тамбовская обл., Ярославская обл.	2 Ханты-Мансийский АО, Тамбовская обл.
<i>Социальная политика</i>		
Социальная политика	12 Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Ханты-Мансийский АО, Приморский край, Забайкальский край, Ростовская обл., Тамбовская обл., Ярославская обл., Иркутская обл., Мурманская обл., Волгоградская обл., Ульяновская обл.	6 Республика Коми, Ханты-Мансийский АО, Волгоградская обл., Иркутская обл., Мурманская обл., Ростовская обл.
<i>Физическая культура и спорт</i>		
Физическая культура	6 Республика Коми, Приморский край, Ханты-Мансийский АО, Ростовская обл., Тамбовская обл., Ярославская обл.	1 Ханты-Мансийский АО
Массовый спорт	7 Республика Коми, Приморский край, Ханты-Мансийский АО, Ростовская обл., Тамбовская обл., Ульяновская обл., Ярославская обл.	1 Ханты-Мансийский АО

вующим направлениям в других регионах. *В сфере образования:* по дошкольному образованию – Иркутская область; по общему образованию – Иркутская область; по дополнительному образованию – Республика Саха (Якутия), Чувашская Республика, Республика Коми, Приморский край, Ростовская, Тамбовская, Ярославская области, Ханты-Мансийский автономный округ; по среднему профессиональному образованию – Чувашская Республика, Иркутская и Ульяновская области; по молодежной политике – Ульяновская и Мурманская области. *В сфере социальной политики* – Чувашская Республика. *В сфере физической культуры и спорта:* по физической культуре – Мурманская область; по массовому спорту – Забайкальский край. Изучение лучших практик регионов из этой второй группы, возможно, поможет шире привлекать НКО к оказанию социальных услуг.

Таким образом, влияние механизмов предпочтений для ИОПУ на увеличение объемов субсидирования НКО прослеживается по трем направлениям расходов: культура, молодежная политика, социальная политика. По указанным направлениям отмечается большее количество регионов, в которых рост объемов субсидий проявился не только в положительной динамике показателя доли объемов субсидий НКО данного направления в общих расходах этого направления, но и в изменении позиций в рейтинге среди регионов.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование показало, что предпринимаемые государством усилия по созданию условий для привлечения НКО – исполнителей ОПУ к оказанию социальных услуг пока еще не сказались должным образом на увеличении объемов финансирования НКО (доля субсидий НКО в общих расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ на социальную сферу в 2015 г. составила 1%, в 2016 и 2017 гг. – 1,6%). При этом положительным моментом является то, что наметились лидирующие направления – социальная политика, культура и молодежная политика, по которым зафиксировано наибольшее количество регионов с положительной динамикой показателя доли объемов субсидий НКО в общих расходах данного направления расходов, а также наблюдается положительная динамика места среди регионов.

С другой стороны, обнаружены регионы, где хотя и введены механизмы преференций для ИОПУ, но это никак не сказалось на увеличении финансирования НКО как ИОПУ<sup>9</sup>. Поэтому говорить об однозначном влиянии принятых нормативных правовых документов на увеличение объемов субсидий НКО еще рано: на момент проведения исследования прошел лишь год с начала действия механизмов преференций для ИОПУ.

В целях наиболее широкого привлечения НКО к оказанию ОПУ разработанные Минэкономразвития России Методические рекомендации органам государственной власти и органам местного самоуправления по вопросам реализации механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций<sup>10</sup> следовало бы дополнить рекомендациями по применению механизмов реализации преференций для ИОПУ.

В то же время региональным органам исполнительной власти необходимо в законах субъектов Российской Федерации не только продублировать положение федерального законодательства, касающееся ИОПУ, но и непосредственно определить преференции для ИОПУ, которые позволят обеспечить четкие правовые основания для приоритетной поддержки НКО – исполнителей ОПУ.

Кроме того, применение бюджетного инструментария в отношении НКО, а именно субсидий в форме грантов, также будет способствовать более широкому и разнообразному предоставлению ОПУ, поскольку гранты в отличие от субсидий предоставляются не на возмещение недополученных доходов и (или) фактически понесенных затрат, а на финансовое обеспечение затрат, которые предстоит осуществить. Еще одним преимуществом для грантополучателей является возможность получения грантов, по которым порядком (прави-

---

<sup>9</sup> Например, в Ярославской области преференции для ИОПУ введены по всем отраслям социальной сферы. Однако прирост объемов субсидий по направлению «дошкольное образование» недостаточен для положительной динамики исследуемого показателя и места области в рейтинге регионов.

<sup>10</sup> См.: *Письмо* Минэкономразвития России от 12.12.2017 № 35706-ОФ/Д01и «О Методических рекомендациях субъектам Российской Федерации по содействию органам местного самоуправления в организации поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций на муниципальном уровне». – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_308904/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_308904/).



лами) предоставления не установлены требования о последующем подтверждении их использования в соответствии с условиями и (или) целями предоставления.

Однако на текущий момент механизм грантовой поддержки находится на начальной стадии развития. Так, в сфере культуры в 2017 г. среднероссийское значение доли объемов грантов в общих расходах на культуру составляет лишь 2,5%, две трети регионов вообще не выделяют гранты НКО, а по тем регионам, которые гранты выделяют, наблюдается сильная дифференциация этих расходов (от 46,4% в Республике Татарстан до 0,02% в Калининградской области).

Сдвинуть дело с мертвой точки помогут совместные усилия Федерации и региональных властей.

*Статья написана по материалам проекта НИУ ВШЭ «Вовлечение некоммерческих организаций в оказание общественно полезных услуг: социально-экономические и нормативно-правовые условия, оценка динамики и потенциала» (2018 г.).*

### Список источников

1. Горячева В.Р. Коммерческая деятельность как способ привлечения финансовых средств для НКО // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2013. – № 13. – С. 31–33.
2. Громова М.Н., Мерсиянова И.В. Государственная поддержка НКО и проблема оценки ее эффективности // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2016. – № 1. – С. 44–47.
3. Дорошина О.П. Мониторинг государственной поддержки СО НКО в режиме налоговой филантропии (опыт Республики Татарстан) // Финансовый журнал. – 2014. – № 3 (21). – С. 111–120.
4. Кирсанов М.Ю., Сесявин Е.А. НКО и их роль в реализации инновационной политики // Теоретические и прикладные аспекты современной науки. – 2015. – № 8-6. – С. 152–155.
5. Кулькова В.Ю. Реализация государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации // Финансовый журнал. – 2014. – № 2 (20). – С. 31–46.
6. Романова В.В., Ханова Л.М. Отдельные аспекты развития механизма государственного субсидирования НКО в разрезе субъектов Российской Федерации // Финансы: теория и практика. – 2017. – Т. 21, № 6. – С. 128–137.
7. Рудник Б.Л., Романова В.В., Куштанова Е.В. Привлечение НКО к оказанию услуг социальной сферы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 2. – С. 105–129.

8. *Benevolenski V., Toepler S.* Emerging forms of government support for NPOs in Russia: In search of cross-sectoral cooperation in the delivery of social services // *Development in Practice.* – 2016.

9. *Salamon L., Benevolenski V., Jakobson L.* Penetrating the dual realities of government – nonprofit relations in Russia // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations.* – 2015. – Vol. 6, No. 26. – P. 2178–2214.

### **Информация об авторах**

*Романова Вера Васильевна* (Россия, Москва) – директор Центра управления государственными и муниципальными финансами Института управления государственными ресурсами НИУ ВШЭ (101000, Москва, ул. Мясницкая, 20, e-mail: vromanova@hse.ru); старший научный сотрудник Центра межбюджетных отношений НИФИ (127006, Москва, Настасьинский пер., 3, стр. 2, e-mail: vromanova@nifi.ru).

*Мацкевич Алёна Вадимовна* (Россия, Москва) – научный сотрудник Центра государственного сектора экономики Института управления государственными ресурсами НИУ ВШЭ (101000, Москва, ул. Мясницкая, 20, e-mail: amatskevich@hse.ru).

DOI: 10.15372/REG20190406

*Region: Economics & Sociology, 2019, No. 4 (104), p. 117–136*

**V.V. Romanova, A.V. Matskevich**

### **PREFERENTIAL MECHANISMS INTRODUCED BY THE FEDERAL SUBJECTS OF RUSSIA FOR NON-PROFIT ORGANIZATIONS AS SOCIALLY BENEFICIAL SERVICES PROVIDERS**

*The purpose of this work is to determine whether preferential mechanisms introduced by the subjects of the Russian Federation for socially beneficial services providers (SBSPs) have (or do not have) any impact on an increase in budgetary funds allocated for subsidizing non-profit organizations (NPOs) in social sector. To identify this dependence, we develop a methodology correlating the legal acts adopted by the federal subjects to introduce preferential mechanisms for SBSPs with the amounts of subsidies to NPOs.*

*The results of the study showed that, although not much time has passed since the Decree of the President of the Russian Federation No. 398 dd. August*

8, 2016 was adopted, approving priorities among socially beneficial services, some social sectors experienced positive effects from the introduced preferential mechanisms for SBSPs. The study identifies budget areas where the largest number of federal subjects had their share of subsidies to NPOs increased in the total amount of expenditures for the corresponding area, as well as where regions moved up the ranking for this indicator.

To expand the engagement of NPOs as socially beneficial services providers, we propose to amend regional legislation and establish specific preferences for SBSPs, as well as to address this issue in the Methodological Guidelines for Public Authorities and Local Governments on Supporting Socially Oriented Non-Profit Organizations, introduced by the Ministry of Economic Development of the Russian Federation.

**Keywords:** socially beneficial services; delivery of social services; socially beneficial services providers; non-profit organizations; subsidies for NPOs; preferential mechanisms for NPOs

**For citation:** Romanova, V.V. & A.V. Matskevich. (2019). Analiz vvedennykh subyektami RF mekhanizmov preferentsiy dlya nekommercheskikh organizatsiy kak ispolniteley obshchestvenno poleznykh uslug [Preferential mechanisms introduced by the federal subjects of Russia for non-profit organizations as socially beneficial services providers]. Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology], 4 (104), 117–136. DOI: 10.15372/REG20190406.

*The publication follows the materials of the NRU HSE project «Involvement of non-profit organizations in providing socially beneficial services: socio-economic regulatory environment, dynamics and capacity assessment» (2018)*

## References

1. Goriacheva, V.R. (2013). Kommercheskaya deyatelnost kak sposob privilezheniya finansovykh sredstv dlya NKO [Commerce as a method of fundraising for non-governmental non-profit organization]. MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitiye) [MIR (Modernization. Innovation. Research)], 13, 31–33.
2. Gromova, M.N. & I.V. Mersyanova. (2016). Gosudarstvennaya podderzhka NKO i problema otsenki ee effektivnosti [State support of the non-profit sector and issue of estimation of its efficiency]. Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom [Civil Society in Russia and Abroad], 1, 44–47.
3. Doroshina, O.P. (2014). Monitoring gosudarstvennoy podderzhki SO NKO v rezhime nalogovoy filantropii (opyt Respubliki Tatarstan) [Monitoring and analysis of the ef-

fectiveness of state support to noncommercial organizations in the philanthropy tax regime (the experience of Tatarstan)]. *Finansovyy zhurnal* [Financial Journal], 3 (21), 111–120.

4. *Kirsanov, M.Yu. & E.A. Sesyavin.* (2015). NKO i ikh rol v realizatsii innovatsionnoy politiki [Non-profit organizations and their role in the administration of innovation policies]. *Teoreticheskie i prikladnye aspekty sovremennoy nauki* [Theoretical and Applied Aspects of Modern Science], 8-6, 152–155.

5. *Kulkova, V.Yu.* (2014). Realizatsiya gosudarstvennoy podderzhki sotsialno orientirovannykh nekommercheskikh organizatsiy v rossiyskoy federatsii [Implementation of state support for non-profit organizations in the Russian Federation]. *Finansovyy zhurnal* [Financial Journal], 2 (20), 31–46.

6. *Romanova, V.V. & L.M. Khanova.* (2017). Otdelnye aspekty razvitiya mekhanizma gosudarstvennogo subsidirovaniya NKO v razreze subyektov Rossiyskoy Federatsii [Some aspects of development of the mechanism of state subsidies to NGOs across the administrative entities of the Russian Federation]. *Finansy: teoriya i praktika* [Finance: Theory and Practice], Vol. 21, No. 6, 128–137.

7. *Rudnik, B.L., V.V. Romanova & E.V. Kushtanina.* (2017). Privlechenie NKO k okazaniyu uslug sotsialnoy sfery [Involvement of NPOs in providing social sphere services]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya* [Public Administration Issues], 2, 105–129.

8. *Benevolenski, V. & S. Toepfer.* (2016). Emerging forms of government support for NPOs in Russia: In search of cross-sectoral cooperation in the delivery of social services. *Development in Practice*.

9. *Salamon, L., V. Benevolenski & L. Jakobson.* (2015). Penetrating the dual realities of government – nonprofit relations in Russia. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 6, No. 26, 2178–2214.

### **Information about the authors**

*Romanova, Vera Vasilyevna* (Moscow, Russia) – Director of the Center of Public and Municipal Finance Management, Institute of Public Resource Management, NRU HSE (20, Myasnitskaya st., Moscow, 101000, Russia, e-mail: [vromanova@hse.ru](mailto:vromanova@hse.ru)); Senior Researcher at the Centre for Intergovernmental Relations, NIFI (bld. 2, 3, Nastasyinsky lane, Moscow, 127006, Russia, e-mail: [vromanova@nifi.ru](mailto:vromanova@nifi.ru)).

*Matskevich, Alena Vadimovna* (Moscow, Russia) – Researcher at the Center for the Public Sector, Institute of Public Resource Management, NRU HSE (20, Myasnitskaya st., Moscow, 101000, Russia, e-mail: [amatskevich@hse.ru](mailto:amatskevich@hse.ru)).

*Поступила в редколлегию 06.02.2019.*

*После доработки 28.03.2019.*

*Принята к публикации 28.06.2019.*

© Романова В.В., Мацкевич А.В., 2019