

ФИНАНСОВАЯ ПОДДЕРЖКА СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РЕГИОНАХ РОССИИ¹

Филиппова А.В.²

Аннотация

В настоящее время социально ориентированные некоммерческие организации (далее – СО НКО) активно привлекаются к исполнению услуг в социальной сфере. Для деятельности СО НКО крайне важна оказываемая им властями регионов поддержка – в частности, финансовая. В статье приводятся причины, по которым государство вовлекает НКО в оказание социальных услуг, предоставляя им поддержку, а также преимущества и недостатки НКО при оказании услуг. Цель исследования – выявить, каковы объем, структура и динамика финансовой поддержки СО НКО на региональном уровне, факторы, связанные с ее величиной, а также критерии предоставления субсидий – одного из видов поддержки. Для выяснения критериев предоставления субсидий был проведен анализ регионального законодательства 52 регионов России. Изучение величины, структуры и динамики финансовой поддержки осуществлялось на основе данных реестров СО НКО – получателей поддержки по 43 регионам России за 2016–2018 гг. Исследование показало рост общего объема поддержки и значительную дифференциацию величины поддержки как между регионами, так и внутри них. С помощью метода наименьших квадратов выявлено, что среднедушевая величина финансовой поддержки СО НКО на региональном уровне положительно связана со среднедушевой величиной доходов бюджетов субъектов РФ, долей расходов на образование в расходах бюджетов субъектов РФ и качеством жизни в субъектах РФ.

¹ Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ. Автор благодарит участников сессии «Власть, НКО и практики гражданского общества» XXI Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества за ценные вопросы и комментарии.

² Филиппова Анна Викторовна – младший научный сотрудник Научно-учебной лаборатории междисциплинарных исследований некоммерческого сектора Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: avfilippova@hse.ru

Ключевые слова: социально ориентированные некоммерческие организации; СО НКО; НКО; реестр СО НКО – получателей поддержки; финансовая поддержка; социальная политика; регионы России.

Введение

Сотрудничество государства (в случае нашего исследования – властей регионов) с некоммерческими организациями, в рамках которого им предоставляется поддержка – это далеко не единственный вариант взаимоотношений государства и НКО. Исследователи предлагают различные модели, описывающие это взаимодействие. Дж. М. Костон описала типологию взаимоотношений государства и НКО – от подавления до сотрудничества – в зависимости от отношения государства к влиянию и автономии НКО и готовности НКО вступать в формальные отношения с государством (Coston, 1998). А. Наджам классифицировал отношения государства и НКО – от конфронтации до кооперации – в зависимости от их целей и предпочитаемых стратегий (Najam, 2000). Д.Р. Янг выделил основные исследовательские подходы к взаимодействию государства и НКО. Он полагает, что исследователи концентрируют внимание либо на взаимозаменяемости или взаимодополняемости государства и НКО в оказании услуг, либо на их враждебности (Young, 2006).

Причины, по которым при всем разнообразии указанных выше стратегий государство выбирает поддержку НКО, широко анализируются в научной литературе. Так, Л.М. Саламон предложил теорию «провалов некоммерческого сектора» (*voluntary failure*), объясняющую существование «правительства третьей стороны» (*third-party government*) – систему передачи правительством значительной доли своих полномочий в отношении расходования государственных средств и осуществления государственной власти сторонним исполнителям. Согласно концепции «правительства третьей стороны» НКО привлекаются государством к оказанию социальных услуг. Таким образом, государство может считаться ответом на «провалы» некоммерческого сектора точно так же, как и НКО могут считаться ответом на «провалы» государства. К «провалам» некоммерческого сектора Л.М. Саламон относит: его неспособность из-за недостаточности и нестабильности благотворительных взносов оказывать услуги в масштабе, необходимом для решения социальных проблем в развитом индустриальном обществе; склонность НКО сосредотачивать свою деятельность на узком круге благополучателей; зависимость НКО от доноров; недостаточный профессионализм сотрудников НКО. В итоге партнерство между государством и НКО в процессе оказания социальных услуг обосновывается тем, что недостатки государства можно преодолеть с помощью преимуществ некоммерческих организаций – и наоборот (Salamon, 1987).

К числу преимуществ НКО при оказании социальных услуг исследователи прежде всего относят снижение издержек на оказание социальных услуг за счет нескольких факторов. Во-первых, с увеличением роли

государства его административные издержки растут непропорционально высокими темпами, а НКО повышают общее благосостояние без чрезмерного расширения бюрократического аппарата государства. Во-вторых, конкуренция за государственное финансирование, предоставляемое государством НКО в процессе их вовлечения в оказание услуг, может привести к сокращению некоммерческими организациями своих издержек. В-третьих, государство и НКО работают в разной среде: НКО не связаны требованиями найма на государственную службу или шкалами оплаты труда государственных служащих. В-четвертых, некоммерческие организации способны привлекать добровольцев и пожертвования (Beer et al., 2012; Salamon, 1987; Salamon, Toepler, 2015; Smith, 2007; Smith, 2016; Young, 2006). Некоммерческие организации также обладают большей гибкостью, чем государство. Деятельность государства по оказанию социальных услуг более регламентирована и единообразна, нежели деятельность НКО, которые к тому же лучше знают местные условия. Оказание новых социальных услуг требует поиска новых помещений и сотрудников, обладающих соответствующими компетенциями. Поэтому государству может быть выгоднее привлекать НКО, чем создавать аналогичные структуры с нуля, особенно если некоммерческие организации используют социальные инновации. Если потребности в оказании услуги больше нет, государству проще прекратить взаимодействие с НКО, чем сокращать государственных служащих (Beer et al., 2012; Coston, 1998; Salamon, 1987; Salamon, Toepler, 2015; Smith, 2007; Smith, 2016; Young, 2006).

Взаимодействие государства и НКО в процессе оказания социальных услуг выгодно и самим некоммерческим организациям. Государственная поддержка является источником ресурсов НКО, повышает легитимность НКО в обществе и увеличивает их способность решать социальные проблемы. Государство, взаимодействуя с НКО, получает возможность повысить эффективность оказываемых социальных услуг путем усиления конкуренции, появления индивидуального выбора и децентрализации. НКО представляют различных граждан и сообщества, поэтому власти могут обращаться к ним за политической поддержкой и повышением репрезентативности государственных услуг (см. об этом: Beer et al., 2012; Salamon, 1987; Salamon, 2002; Salamon, Toepler, 2015; Smith, 2007; Smith, 2016; Young, 2006).

В России федеральные органы власти предприняли ряд шагов для вовлечения социально ориентированных некоммерческих организаций в оказание услуг в социальной сфере и для отслеживания этого процесса. 3 декабря 2015 г. Президент В. Путин в послании Федеральному собранию предложил «поэтапно направлять некоммерческим организациям до 10% средств региональных и муниципальных социальных программ, чтобы НКО могли участвовать в оказании социальных услуг, которые финансируются за счет бюджетов»³. В 2016 г. Правительством были утверждены план мероприятий (дорожная карта) на 2016–2018 гг. «Поддержка доступа негосударственных

³ Послание Президента Федеральному Собранию. 3 декабря 2015 г. Президент России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения: 11.03.2021).

организаций к предоставлению услуг в социальной сфере»⁴ и «Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 годы»⁵. В 2019 г. Правительством был утвержден Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации⁶, пришедший на замену Стандарту 2015 г. В нем указано, что в дорожные карты регионов должны быть включены мероприятия по развитию СО НКО и социального предпринимательства. Этот стандарт, как и предыдущий, также содержит целевые показатели уровня вовлечения частных организаций в оказание образовательных, медицинских услуг, социальное обслуживание населения. Министерство экономического развития с 2017 г. проводит мониторинг передачи услуг в социальной сфере СО НКО в регионах, а с 2018 г. также формирует рейтинг регионов по механизмам поддержки СО НКО и социального предпринимательства⁷.

Вовлечение СО НКО в оказание социальных услуг через предоставление поддержки в России на федеральном уровне осуществляют органы исполнительной власти (реестры, в которых представлена эта поддержка, размещены, в частности, на сайтах Министерства культуры⁸, Министерства науки и высшего образования⁹, Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий¹⁰). Фонд президентских грантов, являющийся единым оператором грантов Президента Российской Федерации на развитие граж-

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 08.06.2016 N 1144-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере». Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_199767/ (дата обращения: 11.03.2021).

⁵ Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 годы. Утвержден 23 мая 2016 г. N 3468п-П44. Консорциум Кодекс. URL: <http://docs.cntd.ru/document/456050188> (дата обращения: 11.03.2021).

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2019 N 768-р «Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации». Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323102/ (дата обращения: 11.03.2021).

⁷ Доступ СОНКО на рынок услуг в социальной сфере. Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://economy.gov.ru/material/departments/d01/socialno_orientirovannye_nekommercheskie_organizacii/dostup_sonko_na_rynok_uslug_v_socialnoy_sfere/ (дата обращения: 11.03.2021).

⁸ Социально ориентированные некоммерческие организации. Портал открытых данных Министерства культуры Российской Федерации. URL: <https://opendata.mkrf.ru/opendata/7705851331-sono> (дата обращения: 11.03.2021).

⁹ Реестр социально ориентированных некоммерческих организаций – получателей поддержки Министерства науки и высшего образования Российской Федерации. Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. URL: https://minobrnauki.gov.ru/documents/?ELEMENT_ID=28916 (дата обращения: 11.03.2021).

¹⁰ Реестр социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах – получателей поддержки от МЧС России. URL: <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/3135> (дата обращения: 11.03.2021).

данского общества¹¹, предоставляет финансовую поддержку НКО, включая и СО НКО. На региональном уровне решения о вовлечении СО НКО в оказание услуг путем предоставления поддержки принимают органы исполнительной власти регионов (администрации регионов, министерства, департаменты и др.).

Исследования показывают, что у Правительства России и органов власти регионов есть стимулы вовлекать некоммерческие организации, включая СО НКО, в оказание социальных услуг, предоставляя взамен поддержку. Так, анализ, проведенный И.В. Мерсияновой и В.Б. Беневоленским, показал, что такие сильные стороны, как гибкость (а именно, быстрота адаптации к потребностям нуждающихся и высокий инновационный потенциал), способность привлекать труд добровольцев и частные пожертвования, способность продолжать деятельность в условиях сокращения государственного финансирования, комплексный и индивидуальный подход к решению социальных проблем, присущи российским СО НКО в значительной степени (Мерсиянова, Беневоленский, 2016). При этом у СО НКО есть и недостатки: к ним авторы отнесли слабость собственной финансово-экономической базы и недостаточный уровень профессионализма (Мерсиянова, Беневоленский, 2017). В итоге, по мнению авторов, преимущества СО НКО при оказании ими социальных услуг в России перевешивают недостатки (там же).

И. Краснопольская и соавторы указали на три причины, почему региональные власти поддерживают СО НКО. Во-первых, поддержка СО НКО выступает инструментом развития социальной политики. Во-вторых, сотрудничество с СО НКО позволяет сделать это развитие эффективным и экономичным. В-третьих, поддержка повышает легитимность властей региона в глазах как его жителей, так и федеральных властей. Для СО НКО сотрудничество с властями регионов ценно с точки зрения получения дополнительных ресурсов, возможности влиять на социальную политику и улучшить свою репутацию (Krasnopolskaya et al., 2015).

Финансовая поддержка СО НКО, выступающая одним из механизмов их привлечения к оказанию услуг, предоставляется им как на федеральном, так и на региональном уровне. Федеральная поддержка является значимым источником ресурсов для НКО (Fröhlich, Skokova, 2020; Tarasenko, 2018). Но при этом эксперты и представители НКО опасаются того, что эта поддержка может не достичь организаций из менее развитых регионов (Crotty, 2014; Skokova et al., 2018). Эти опасения усилились после того, как Министерство экономического развития в 2016 г. перестало субсидировать региональные программы поддержки СО НКО. В результате, как показано в исследовании Ю. Скоковой с соавторами, в Рязанской области (экономически слабом регионе) поддержка СО НКО значительно сократилась, в то время как в Новосибирской области (экономически сильном регионе) она не уменьшилась (Skokova et al., 2018). Проблема распреде-

¹¹ О фонде. Фонд президентских грантов. URL: <https://президентскиегранты.рф/public/home/about> (дата обращения: 11.03.2021).

ления поддержки особенно актуальна, учитывая, что регионы России, а также их административные центры и периферии существенно различаются по социально-экономическим условиям, политической открытости, по уровню развития человеческого потенциала и некоммерческого сектора (Krasnopol'skaya et al., 2015; Skokova et al., 2018). В итоге неравенство в поддержке может усилить неравенство в развитии НКО и социально-экономическом положении регионов.

Объем средств, выделяемых на региональном уровне на оказание НКО социальных услуг, по состоянию на 2015–2016 гг. был невысок, при этом он сильно различался по регионам (Романова, Ханова, 2017; Рудник и др., 2017).

Позже, однако, объем бюджетных средств, выделяемых в регионах НКО для оказания услуг в социальной сфере, возрос, что было отмечено в докладе Общественной палаты РФ. Увеличилось и количество самих негосударственных поставщиков услуг (Участие НКО в оказании ..., 2019). В то же время авторы доклада выделили ряд проблем доступа СО НКО к бюджетным средствам, среди которых – отсутствие учета передового опыта в субъектах РФ, выделение бюджетных средств НКО, создаваемым по инициативе государственных органов, и т.д. (там же). Другую проблему привлечения НКО к оказанию социальных услуг отметили Б.Л. Рудник и Е.В. Куштанова – с их точки зрения, порядки привлечения НКО к оказанию услуг в социальной сфере в регионах зачастую не обеспечивают объективность и прозрачность отбора поставщиков социальных услуг (Рудник, Куштанова, 2018).

Таким образом, предыдущие исследования показывают потенциал СО НКО к оказанию социальных услуг и проблемы, связанные с их вовлечением в оказание таких услуг. При этом структура и динамика региональной поддержки СО НКО анализируется либо по России в целом (Участие НКО в оказании ..., 2019), либо по узкому кругу регионов России (Krasnopol'skaya et al., 2015; Skokova et al., 2018), в том числе по регионам – лидерам в предоставлении поддержки (Романова, Ханова, 2017; Рудник и др., 2017; Участие НКО в оказании ..., 2019).

Цель исследования и исследовательские вопросы

Цели данного исследования – 1) выявить объем, структуру, а также динамику и характер распределения поддержки, предоставляемой государством СО НКО на региональном уровне, 2) определить факторы, влияющие на величину этой поддержки.

Для достижения целей исследования мы стремимся ответить на следующие исследовательские вопросы: какова величина финансовой поддержки СО НКО, предоставляемой на региональном уровне, и какова ее структура, как она изменяется со временем? Каковы критерии предоставления субсидий и отражают ли они возможные преимущества и недостатки некоммерческих организаций при оказании услуг? Каковы факторы, связанные с величиной поддержки? Усиливает или ослабляет поддержка СО НКО региональное неравенство в социально-экономическом развитии и в состоянии НКО?

Исходными гипотезами исследования стали следующие:

1. *На величину финансовой поддержки в субъектах федерации влияет среднедушевая величина доходов бюджетов регионов.*

Учитывая приведенные выше результаты исследований, мы полагаем, что у государства есть ряд весомых причин вовлекать СО НКО в оказание социальных услуг. Но этому процессу может препятствовать слабая возможность региона поддерживать некоммерческие организации. Мы ожидаем, что доходы бюджета положительно связаны с величиной субсидий: чем выше доходы региона, тем больше у него возможностей поддерживать СО НКО.

2. *На величину финансовой поддержки в субъектах федерации влияет объем доли расходов на социальную сферу (а именно, на образование, здравоохранение, социальную политику, культуру и кинематографию) в бюджете региона.*

Если регион проводит активную политику в социальной сфере, вероятность того, что он будет вовлекать НКО в оказание социальных услуг, на наш взгляд, повышается. Так, Л.М. Саламон и соавторы, проанализировав доходы некоммерческих организаций в двадцати двух странах, выделили девять стран, в которых основным источником доходов НКО являлись государственные гранты и платежи по государственным контрактам (Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Израиль, Ирландия, Нидерланды, Румыния, Франция). Почти все рассмотренные авторами страны Западной Европы, кроме Испании и Финляндии, попали в эту группу. Авторы связали этот факт с тем, что в Европе государство традиционно играет важную роль в социальной политике (Salamon et al., 1999).

3. *На величину финансовой поддержки в субъектах федерации влияет число работников государственных органов.*

Деятельность НКО в какой-то степени может заменить деятельность государственных органов, занимающихся оказанием социальных услуг. Поэтому мы ожидаем, что правительства регионов с меньшим числом работников государственных органов на душу населения в решении социальных проблем больше полагаются на НКО, а значит, и более активно предоставляют некоммерческим организациям финансирование.

4. *На величину финансовой поддержки в субъектах федерации влияет уровень развития некоммерческого сектора в регионе.*

Мы предполагаем, что чем более развиты некоммерческие организации в регионе, тем больше власти регионов будут склонны привлекать их к оказанию услуг в социальной сфере. Так, исследование С. Топлера и соавторов показало, что высокое развитие некоммерческого сектора в регионах России положительно влияет на отношения между государством и некоммерческим сектором (Toepfler et al., 2020). В качестве показателя развития некоммерческого сектора мы использовали его способность привлекать добровольцев, а именно, среднее число добровольцев на одну СО НКО в регионе.

5. *На величину финансовой поддержки в субъектах федерации влияет уровень социально-экономического развития региона.*

Для определения уровня социально-экономического развития региона мы использовали три характеризующих его элемента, которые напрямую

не пересекаются друг с другом: качество жизни в регионе, его инновационность и развитие в нем конкуренции. Мы предполагаем, что рост интенсивности развития региона увеличивает склонность властей региона поддерживать СО НКО.

Методология исследования

В нашем исследовании мы анализируем объем, динамику и структуру финансовой поддержки, предоставляемой СО НКО в России на региональном уровне. Под финансовой поддержкой в данном случае понимаются любые денежные трансферты, как предусматривающие взятие СО НКО на себя обязательств по выполнению услуг, так и не предусматривающие – субсидии, гранты, выплаты по контрактам и т. д. Такой выбор не совсем согласуется с законом «О некоммерческих организациях»¹², согласно которому осуществление закупок у некоммерческих организаций не входит в состав финансовой поддержки, но он был сделан потому, что исследователи рассматривают и гранты, и субсидии, и контракты НКО как инструменты привлечения некоммерческих организаций к оказанию социальных услуг (Salamon, 2002; Smith, Gronbjerg, 2006; Tarasenko, 2015). У всех этих механизмов финансирования есть общие черты – они расширяют возможности НКО по оказанию услуг и решению социальных проблем. Мы не включали в анализ возмещение стоимости путевок в летние лагеря в Хабаровском крае из-за невозможности точно определить размер этого вида финансовой поддержки, поэтому оцененный нами размер поддержки СО НКО в крае несколько занижен.

Эмпирической базой исследования послужили данные реестров социально ориентированных некоммерческих организаций – получателей поддержки, находящихся в открытом доступе на официальных сайтах властей регионов. В законе «О некоммерческих организациях»¹³ определено, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оказывающие поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям, формируют и ведут государственные реестры социально ориентированных некоммерческих организаций – получателей такой поддержки. Информация, содержащаяся в этих реестрах, должна быть открытой для всеобщего ознакомления.

На практике же реестры СО НКО – получателей поддержки ведутся не во всех регионах России. В некоторых регионах одни органы исполнительной власти ведут реестры СО НКО – получателей поддержки, а другие – нет, и определить, по какой причине (либо они не предоставляют поддержку СО НКО, либо предоставляют, но не ведут реестры) не представляется возможным. В итоге при включении реестров в выборку данного исследования мы исходили из следующих критериев:

¹² Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 N 7-ФЗ (последняя редакция). Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ (дата обращения: 11.03.2021).

¹³ Там же.

- временной период: мы включали в выборку реестры за 2016–2018 гг., так как более ранние реестры и реестры за 2019 г. реже представлены на сайтах регионов;
- полнота: в тех случаях, когда мы не были уверены, что реестры действительно отражают всю поддержку, полученную СО НКО от органов исполнительной власти региона, мы исключали реестры по региону из выборки. В итоге в нашу выборку были включены данные 120 реестров за три года из 43 регионов России.

Анализ величины финансовой поддержки СО НКО был произведен нами путем оценки эконометрической модели с помощью метода наименьших квадратов. Этот метод регрессионного анализа позволяет оценить связь представленных выше факторов с размером поддержки и тем самым проверить исследовательские гипотезы.

(Если в одних субъектах РФ размер поддержки, предоставляемой на региональном уровне, положителен, а в других – равен нулю, более подходящим методом для изучения факторов, связанных с его величиной, будет модель цензурированной регрессии (Тобит, Хекит). Но у нас нет соответствующих данных – власти 42 регионов России, не попавших в выборку, могут либо не предоставлять поддержку СО НКО, либо предоставлять, но не вести реестры (второе, на наш взгляд, значительно более вероятно). В связи с этим метод цензурированной регрессии мы использовать не можем.)

Кроме того, мы проанализировали критерии выдачи субсидий, которые определены в региональном законодательстве 52 регионов России (мы рассматривали только те правовые акты субъектов РФ, которые касаются предоставления субсидий СО НКО в целом, а не в отдельных сферах их деятельности).

Принципы предоставления финансовой поддержки и критерии выдачи субсидий

Предоставление поддержки СО НКО на региональном уровне регламентируется законодательством регионов. В этом разделе мы говорим о принципах, согласно которым оказывается поддержка, и о критериях выдачи субсидий.

Во многих из рассмотренных нами регионов приняты законы о государственной (областной) поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций или подобные документы. Зачастую в них определены принципы предоставления поддержки. Они несколько варьируются от региона к региону, и к основным из них можно отнести:

- принцип равенства права СО НКО на поддержку;
- принцип самостоятельности СО НКО, невмешательства государства в их деятельность (кроме случаев, определенных законодательством);
- принцип сотрудничества, коллегиальности в выработке совместных решений;
- принцип открытости и гласности поддержки, доступности информации о ее предоставлении;
- принцип ответственности СО НКО и государства за выполнение взятых на себя обязательств;
- принцип контроля над эффективным расходованием бюджетных средств.

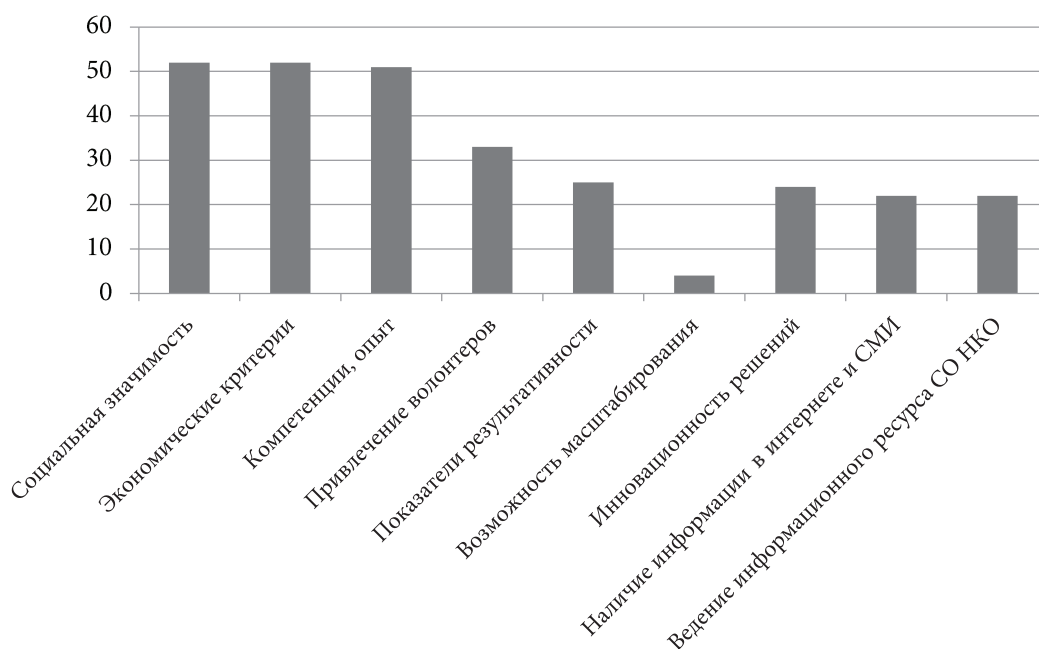
Субсидии являются одной из форм финансовой поддержки СО НКО, и в законодательстве многих регионов указаны критерии их выдачи социально ориентированным некоммерческим организациям. Мы выделили несколько основных групп таких критериев:

- социальная значимость деятельности СО НКО (способность СО НКО решать социальные проблемы, актуальность и значимость этих проблем, влияние СО НКО на положение уязвимых групп);
- экономические критерии деятельности (экономия затрат, доля внебюджетных доходов в общем объеме доходов СО НКО);
- наличие у менеджеров и работников СО НКО необходимых компетенций, опыта;
- возможность СО НКО привлечь волонтеров;
- отслеживание СО НКО показателей результативности своей деятельности, социального воздействия;
- возможность масштабирования деятельности СО НКО;
- инновационность предлагаемых решений социальных проблем;
- наличие в СМИ и интернете информации о деятельности СО НКО;
- ведение СО НКО информационного ресурса в интернете (сайта, страницы в социальных сетях).

Частота использований этих критериев в региональном законодательстве приведена на рис. 1.

Рисунок 1

Критерии, используемые в регионах при принятии решений о выдаче субсидий СО НКО



Источники: Составлен автором на основе регионального законодательства.

Преимуществом данных критериев является то, что они во многом отражают описанные ранее достоинства и недостатки НКО при оказании социальных услуг. Но частота их использования в регионах различается. Социальные и экономические критерии так или иначе определены во всех постановлениях, регламентирующих выдачу субсидий, требования к наличию у СО НКО компетенций и опыта – почти во всех. При этом критерии, касающиеся измерения социального воздействия, применяются в регионах гораздо реже. Другие критерии также используются не так часто, а такой критерий, как возможность масштабирования деятельности СО НКО, выбирают всего четыре региона.

Оценка объема, структуры и темпов изменения финансовой поддержки СО НКО на региональном уровне

Среднедушевая величина финансовой поддержки СО НКО представлена в Таблице 1. Общий объем финансовой поддержки СО НКО в 2016–2018 гг. (в среднем за год) представлен на Рисунке 2. Средняя величина поддержки на одну СО НКО (в среднем за год) представлена на Рисунке 3. Все величины были приведены к уровню цен 2018 г. через индекс потребительских цен в регионах¹⁴. В Рисунках 2 и 3 используются логарифмические шкалы.

В большинстве реестров срок предоставления помощи указывается напрямую; если он составлял более одного года и при этом общий объем помощи не был распределен по годам составителями реестра, мы относили ее к наиболее раннему году. Если срок предоставления помощи не был указан вообще, мы относили помощь к тому году, когда было принято решение о ее предоставлении.

Таблица 1

Среднедушевая величина финансовой поддержки СО НКО на региональном уровне, руб., в ценах 2018 г.

Регион	2016	2017	2018
Чукотский АО	551,49	2 146,83	2 070,07
Ямало-Ненецкий АО	873,19	1 301,16	983,51
Ханты-Мансийский АО – Югра		953,54	958,80
Республика Саха (Якутия)	809,35	826,00	
Самарская область	680,84	230,90	1 329,63
Сахалинская область	273,56	234,84	1 356,54
Республика Татарстан	310,84	314,09	268,18
г. Санкт-Петербург	227,14	215,93	369,72
Пермский край	21,54	423,53	280,60
Хабаровский край	175,68	235,73	

¹⁴ Регионы России. Социально-экономические показатели. Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://gks.ru/folder/210/document/13204> (дата обращения: 11.03.2021).

Регион	2016	2017	2018
Костромская область	192,89	136,12	136,24
Краснодарский край	135,06	156,15	141,72
Ярославская область	228,57	83,28	74,35
Свердловская область	275,79	25,81	30,05
Иркутская область	10,31	117,73	158,13
Псковская область	106,30	112,13	39,37
Ленинградская область	77,77	61,64	50,20
Калининградская область	8,07	10,50	165,04
Республика Коми		30,36	43,86
Кемеровская область	34,26	36,82	37,70
Республика Адыгея	26,82	40,11	25,90
Новгородская область	24,84	30,92	33,01
Тамбовская область	22,03	20,85	19,67
Республика Хакасия	19,84		
Кабардино-Балкарская Республика	17,92	20,94	19,17
Орловская область	13,09	13,85	27,15
Калужская область	28,09	8,62	11,94
Еврейская АО	18,36	4,51	24,30
Вологодская область	13,30	10,64	12,80
Ивановская область	4,62	14,44	12,88
Тульская область	10,72	10,50	9,35
Алтайский край	6,66	8,86	9,83
Пензенская область	10,77	0,88	12,94
Брянская область	7,94	7,77	
Архангельская область	6,56	6,52	
Тверская область		2,71	7,35
Оренбургская область	1,40	2,39	10,82
Саратовская область			4,21
Курганская область	3,78	4,48	3,67
Смоленская область	5,30	2,44	2,36
Приморский край	2,73	2,23	2,78
Нижегородская область	1,67	1,95	1,87
Республика Марий Эл		0,69	1,47

Источники: Составлена автором на основе данных региональных реестров социально ориентированных некоммерческих организаций – получателей поддержки (– и далее, если не указано иное).

Рисунок 2

**Финансовая поддержка СО НКО на региональном уровне,
руб., в ценах 2018 г. (в среднем за 2016–2018 гг.)**

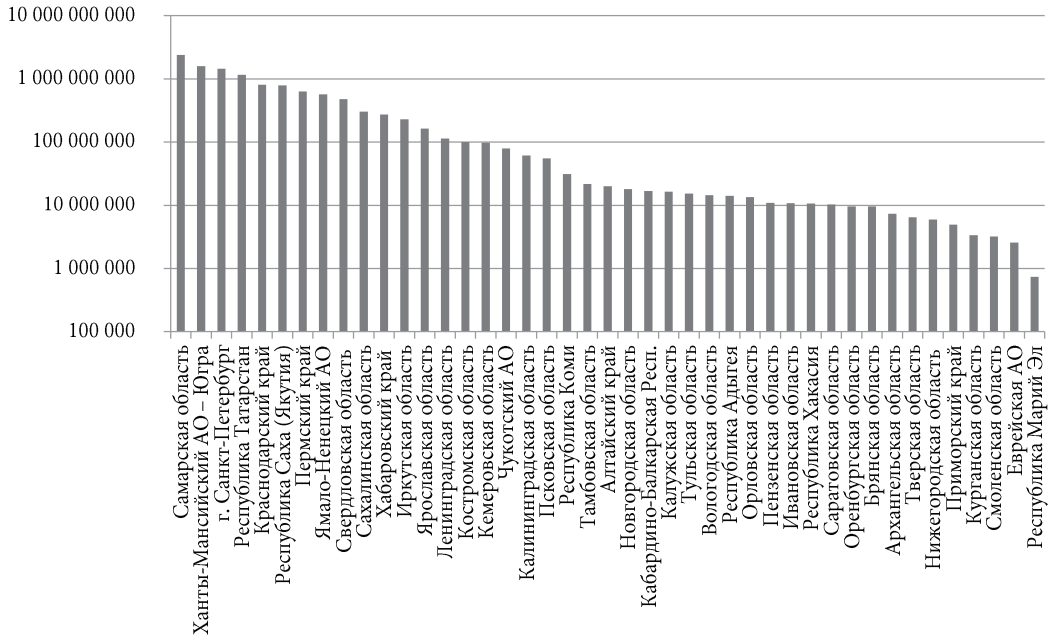
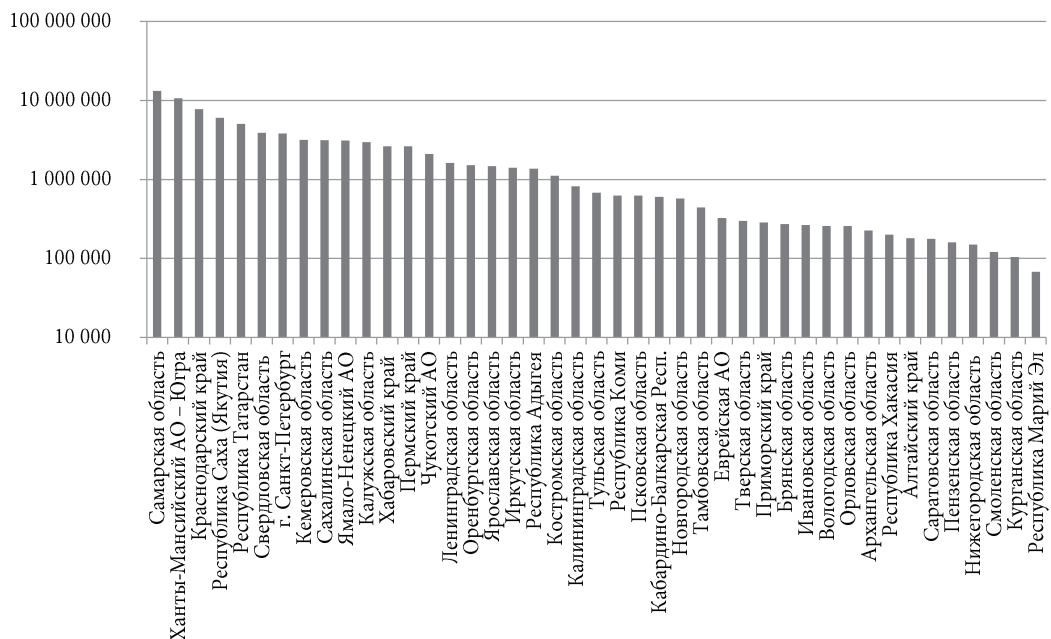


Рисунок 3

**Средняя величина финансовой поддержки СО НКО
на региональном уровне на одну СО НКО,
руб., в ценах 2018 г. (в среднем за 2016–2018 гг.)**



Как видно из Таблицы 1 и Рисунка 2, общая и среднедушевая величина поддержки СО НКО в некоторых регионах различалась более чем в тысячи раз. Так, в 2018 г. общая величина поддержки составила от 1 млн в Республике Марий Эл до более чем 4 млрд руб. в Самарской области, среднедушевая – от 1,47 руб. в Республике Марий Эл до 2070,07 руб. в Чукотском автономном округе. Разброс между поддержкой, приходящейся на одну СО НКО, в разных регионах не столь велик, но тоже весьма значителен – от 83 тыс. руб. в Республике Марий Эл до более чем 16 млн руб. в Самарской области в 2018 г.

Таблица 1 и Рисунки 2 и 3 показывают, что регионы, выделяющие более щедрую помощь каждой отдельно взятой СО НКО, как правило, лидируют и по показателям общего и среднедушевого объема предоставленной помощи (примеры – Самарская область, Ханты-Мансийский АО, Республики Татарстан и Саха (Якутия)). Обратное тоже верно – так, Смоленская и Курганская области и Республика Марий Эл отстают от других регионов как по общему и среднедушевому объему помощи СО НКО, так и по величине средней помощи.

В среднем по регионам объем финансовой поддержки за три года значительно возрос: по сравнению с 2016 г. он увеличился почти на 95% в 2017 г. и на 185% в 2018 г. (расчет произведен нами только по тем регионам, по которым у нас есть данные об объеме финансовой поддержки за все три года). Но динамика поддержки в отдельных регионах значительно отличается от средней. Так, в Калининградской области за 2016–2018 гг. объем поддержки вырос более чем в 20 раз. В этом регионе в 2018 г. ряд СО НКО получил выплаты за оказание социальных услуг гражданам в форме социального обслуживания на дому. Кроме того, в этом же году в области были расширены или начали осуществляться меры поддержки, касающиеся жилищной политики. Фонд «Жилищное и социальное строительство Калининградской области» получил помощь на реализацию программы по предоставлению отдельным категориям граждан ипотечных жилищных займов по льготной процентной ставке (в 2017 г. эта помощь составила 2 млн руб., в 2018 г. – уже более 17 млн руб.). Также этому фонду была предоставлена помощь на реализацию проектов по возмещению части затрат на уплату процентов по займам и по реализации мер стимулирования в сфере ипотечного жилищного кредитования. Эта помощь предоставляется в срок до 2022 г., но, как было указано выше, мы относим ее к 2018 г., потому что решения о предоставлении помощи были приняты в этом году.

Поддержка СО НКО в Иркутской области и Пермском крае (увеличившаяся за 2016–2018 гг. примерно в 15 и 13 раз соответственно) расширилась прежде всего за счет начавшейся в этих регионах в 2017 г. выдачи субсидий образовательным организациям в сфере дошкольного и среднего образования. В Оренбургской области (где объем поддержки вырос в семь раз) с 2018 г. к двум конкурсным направлениям выдачи субсидий – повышению качества жизни ветеранов Великой Отечественной войны и труда и социальной поддержке, реабилитации и социальной адаптации инвалидов – до-

бавилось третье: повышение качества и безопасности отдыха и оздоровления детей¹⁵.

Проанализируем структуру поддержки СО НКО по видам их деятельности более подробно. Для начала выделим виды деятельности СО НКО. Их перечень приведен в Законе «О некоммерческих организациях»¹⁶, но, с нашей точки зрения, для данного исследования он не подходит, поскольку виды деятельности СО НКО в нем сгруппированы в слишком широкие категории. В целях нашего исследования мы выделили несколько категорий СО НКО:

- 1) благотворительные организации (включая благотворительные фонды). Согласно Федеральному закону «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)»¹⁷, благотворительной организацией является неправительственная (негосударственная и немунципальная) некоммерческая организация, созданная для реализации целей благотворительной деятельности (указанных в законе) путем осуществления благотворительной деятельности в интересах общества в целом или отдельных категорий лиц. Мы включали в категорию «Благотворительные организации» и те организации, которые подпадают под одну из категорий, перечисленных ниже (например, это касается благотворительных фондов помощи детям с ОВЗ);
- 2) религиозные организации;
- 3) организации, относящиеся к сфере образования (включая организации, предоставляющие услуги в областях дошкольного, среднего, профессионального, дополнительного образования);
- 4) организации, предоставляющие услуги в области охраны здоровья, борьбы с алкоголизмом и наркоманией;
- 5) организации, осуществляющие поддержку людей с ограниченными возможностями здоровья;
- 6) организации, осуществляющие поддержку семьи и детства (включая поддержку многодетных семей и детей, оставшихся без попечения родителей);
- 7) детские, молодежные, студенческие организации;
- 8) женские организации и женские кризисные центры;
- 9) организации пенсионеров и ветеранов;
- 10) организации солдатских матерей, жертв военных действий и катастроф;
- 11) военно-патриотические, поисковые организации;
- 12) казачьи общества;

¹⁵ Более 7 млн руб. направлено на поддержку проектной деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций. Оренбуржье. Портал Правительства Оренбургской области. 18.10.2018. URL: <http://www.orenburg-gov.ru/news/social/bole-7-millionov-rublej-napravleno-na-podderzhku-proektnoy-deyatelnosti-sotsialno-orientirovannykh/> (дата обращения: 11.03.2021).

¹⁶ Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 N 7-ФЗ (последняя редакция). Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ (дата обращения: 11.03.2021).

¹⁷ Федеральный закон «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» от 11.08.1995 N 135-ФЗ (последняя редакция). Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7495/ (дата обращения: 11.03.2021).

- 13) организации, относящиеся к сфере культуры (включая театры, музеи, фестивали, союзы деятелей искусства);
- 14) организации, относящиеся к сфере спорта (включая спортивные клубы, спортивные федерации);
- 15) национальные организации (включая общины коренных малочисленных народов);
- 16) дружины, спасательные отряды и др.;
- 17) организации, занимающиеся охраной окружающей среды;
- 18) организации, занимающиеся поддержкой предпринимательства (включая союзы бизнеса);
- 19) микрокредитные компании;
- 20) организации, относящиеся к области юриспруденции (включая организации, занимающиеся правозащитной, адвокатской деятельностью, союзы юристов);
- 21) территориальные общественные самоуправления и организации, осуществляющие их поддержку. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁸, под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения;
- 22) профессиональные союзы (кроме тех организаций, деятельность которых относится к одной из категорий выше);
- 23) организации, объединяющие волонтеров, добровольцев;
- 24) прочие организации в области социальной поддержки и социального развития, деятельность которых не относится ни к одной из категорий выше;
- 25) прочие организации (в эту категорию попали организации, вид деятельности которых невозможно определить, организации, деятельность которых относится к нескольким категориям из списка выше, а также организации, деятельность которых не относится ни к одной из этих категорий).

Мы группировали СО НКО по видам деятельности, основываясь на их названиях, а не на информации о видах деятельности СО НКО, указанной в реестрах (в том числе кодах ОКВЭД). Эта информация есть не во всех реестрах, кроме того, зачастую она недостаточно конкретна: в частности, многие социально ориентированные некоммерческие организации используют несколько кодов ОКВЭД.

¹⁸ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 11.03.2021).

В Таблице 2 приведена структура поддержки СО НКО по видам деятельности в среднем по регионам за 2016–2018 годы. Для сопоставимости мы рассчитывали средние доли финансовой поддержки только по тем 33 регионам, по которым у нас есть данные о финансовой поддержке за все три указанных года.

Таблица 2

**Структура финансовой поддержки СО НКО
по видам их деятельности, %**

Вид деятельности СО НКО	2016	2017	2018	В среднем
Спорт	41,02	26,12	35,36	34,17
Образование	11,33	19,43	23,06	17,94
Культура	9,78	14,9	10,2	11,63
Казачьи общества	8,13	8,45	6,32	7,63
Детские, молодежные, студенческие организации	4,78	4,64	4,86	4,76
Благотворительность	4,61	3,82	1,72	3,38
Поддержка людей с ОВЗ	2,92	3,01	2,11	2,68
Национальные СО НКО	2,75	3,55	1,38	2,56
Организации пенсионеров и ветеранов	2,2	2,8	1,64	2,21
Религия	1,64	0,64	2,33	1,54
Военно-патриотические организации	2,09	1,24	1,06	1,46
Поддержка предпринимательства	2,2	1,25	0,78	1,41
Охрана здоровья	1	2,23	0,59	1,27
Прочие организации, занимающиеся социальной поддержкой и социальным развитием	0,59	0,59	0,81	0,66
Микрокредитные компании	0,23	0,69	0,24	0,39
Поддержка семьи и детства	0,43	0,47	0,18	0,36
Профессиональные союзы	0,33	0,4	0,32	0,35
Юриспруденция	0,11	0,3	0,37	0,26
ТОСы и их поддержка	0,08	0,09	0,4	0,19
Женские организации	0,25	0,12	0,18	0,18
Охрана окружающей среды	0,1	0,17	0,2	0,16
Дружины, спасательные отряды	0,09	0,1	0,24	0,14
Организации волонтеров, добровольцев	0,09	0,13	0,16	0,13
Организации жертв военных действий и катастроф	0,12	0,12	0,06	0,1
Прочие СО НКО	3,13	4,74	5,45	4,44

Самую значительную долю финансовой поддержки в 33 рассмотренных регионах получали СО НКО, относящиеся к сфере спорта; так, в 2018 г. она составила 34%, или приблизительно 4 млрд руб. из более чем 11 млрд руб. – общего объема поддержки по всем рассмотренным регионам. Доля поддержки СО НКО, относящихся к сфере спорта, с 2016 г. сократилась. Снизилась и доля поддержки, предоставляемой благотворительным СО НКО, казачьим обществам, национальным СО НКО. Доля поддержки, выделяемой СО НКО в сфере образования, напротив, возросла.

При этом структура поддержки в отдельных регионах значительно отличается от структуры в среднем: в Таблице 3 указано, каким СО НКО в каждом из проанализированных регионов была предназначена большая часть поддержки (в среднем с 2016 по 2018 гг.).

Таблица 3

Основные направления финансовой поддержки СО НКО в регионах

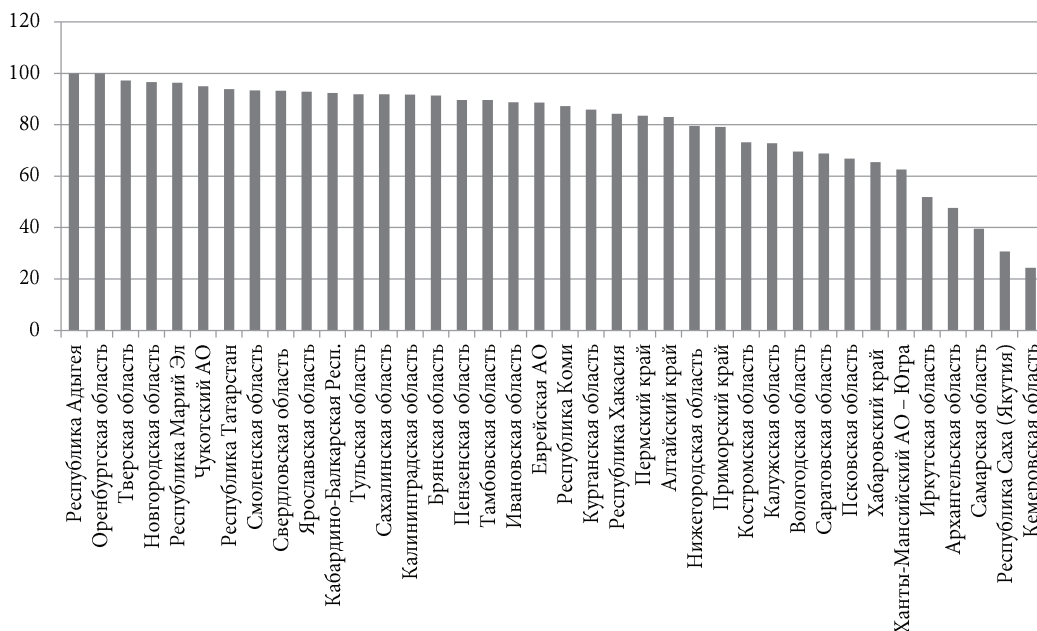
Вид деятельности СО НКО	Регионы, в которых СО НКО, относящимся к этому виду деятельности, предоставлялась большая часть поддержки
Спорт	Ярославская область, Псковская область, Пермский край, Самарская область, Свердловская область, Ханты-Мансийский АО – Югра, Сахалинская область
Образование	Костромская область, Ямало-Ненецкий АО, Иркутская область, Кемеровская область, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край
Культура	г. Санкт-Петербург, Кабардино-Балкарская Республика, Нижегородская область, Алтайский край
Казачьи общества	Краснодарский край
Детские, молодежные, студенческие организации	Орловская область, Тамбовская область, Тульская область, Республика Марий Эл, Республика Татарстан, Пензенская область
Благотворительность	Архангельская область
Поддержка людей с ОВЗ	Смоленская область, Тверская область, Оренбургская область, Республика Хакасия, Еврейская АО
Организации пенсионеров и ветеранов	Калужская область, Республика Коми, Вологодская область, Курганская область
Религия	Республика Адыгея
Военно-патриотические организации	Брянская область, Новгородская область
Микрокредитные компании	Ленинградская область
Прочие СО НКО	Ивановская область, Калининградская область, Саратовская область, Приморский край, Чукотский АО

Доля финансовой поддержки, предоставляемой СО НКО, которые осуществляют свою деятельность в административном центре региона (в сред-

нем за 2016–2018 гг.), продемонстрирована на Рисунке 4 (куда не были включены Санкт-Петербург и Ленинградская область, а также те регионы, в реестрах которых не было информации об адресах СО НКО, получивших помощь, либо она была труднодоступна).

Рисунок 4

Доля финансовой поддержки, предоставляемой СО НКО, осуществляющим свою деятельность в центре региона (в среднем за 2016–2018 гг.)



Как видно из Рисунка 4, финансовая поддержка СО НКО в большинстве регионов сконцентрирована на тех организациях, которые осуществляют свою деятельность в административном центре региона.

Оценка факторов величины финансовой поддержки СО НКО на региональном уровне

Для того чтобы выявить факторы, связанные со среднедушевой величиной финансовой поддержки СО НКО в регионах (приведенной к уровню цен 2018 г.), мы оценили эконометрическую модель с помощью метода наименьших квадратов. Результаты оценки приведены в Таблице 4. Данные о доходах и расходах бюджетов субъектов РФ были взяты нами из консолидированных бюджетов субъектов РФ¹⁹ (величина доходов

¹⁹ Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. Официальный сайт Федерального казначейства. URL: <https://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannyye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 11.03.2021).

при этом была приведена к уровню цен 2018 г.), индексы потребительских цен, данные о численности населения и работников государственных органов и органов местного самоуправления – из сборника Федеральной службы государственной статистики «Регионы России. Социально-экономические показатели»²⁰, данные о деятельности СО НКО – из раздела «Государство» сайта Федеральной службы государственной статистики²¹. Для оценки качества жизни в регионе мы использовали рейтинг регионов по качеству жизни агентства «РИА Рейтинг», учитывающий фактическое состояние различных аспектов условий жизни и ситуацию в социальных сферах^{22, 23, 24}. В качестве показателя инновационности регионов мы применяли Рейтинг инновационных регионов России Ассоциации инновационных регионов России^{25, 26, 27}. В качестве показателя развития конкуренции мы использовали Рейтинг регионов по уровню содействия развитию конкуренции, который рассчитывался Аналитическим центром при Правительстве РФ и Министерством экономического развития России; этот рейтинг показывает, насколько в регионах выполняются требования Стандарта развития конкуренции и дорожных карт по содействию развитию конкуренции^{28, 29, 30}.

²⁰ Регионы России. Социально-экономические показатели. Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://www.gks.ru/folder/210/document/13204> (дата обращения: 11.03.2021).

²¹ Государство. Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://www.gks.ru/folder/11191> (дата обращения: 11.03.2021).

²² Рейтинг регионов по качеству жизни – 2016. РИА Рейтинг. URL: <https://riarating.ru/regions/20170220/630056195.html> (дата обращения: 11.03.2021).

²³ Рейтинг регионов по качеству жизни – 2017. РИА Рейтинг. URL: <https://riarating.ru/regions/20180214/630082372.html> (дата обращения: 11.03.2021).

²⁴ Качество жизни в российских регионах – рейтинг 2018. РИА Рейтинг. URL: <https://riarating.ru/infografika/20190219/630117422.html> (дата обращения: 11.03.2021).

²⁵ Рейтинг инновационных регионов России 2016. Ассоциация инновационных регионов России. URL: <http://www.i-regions.org/reiting/rejting-innovatsionnogo-razvitiya/2016/> (дата обращения: 11.03.2021).

²⁶ Рейтинг инновационных регионов России 2017. Ассоциация инновационных регионов России. URL: <http://www.i-regions.org/reiting/rejting-innovatsionnogo-razvitiya/2017/> (дата обращения: 11.03.2021).

²⁷ Рейтинг инновационных регионов России 2018. Ассоциация инновационных регионов России. URL: <http://www.i-regions.org/reiting/rejting-innovatsionnogo-razvitiya/2018/> (дата обращения: 11.03.2021).

²⁸ Рейтинг глав регионов по уровню содействия развитию конкуренции в 2016 году. Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://economy.gov.ru/material/directions/investicionnaya_deyatelnost/razvitie_konkurencii/antimonopolnoe_regulirovanie_i_razvitie_konkurencii/rejting_glav_regionov_po_urovnyu_sodeystviya_razvitiyu_konkurencii_v_2016_godu.html (дата обращения: 11.03.2021).

²⁹ Доклад об итогах реализации стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации в 2017 году. URL: https://economy.gov.ru/material/directions/investicionnaya_deyatelnost/razvitie_konkurencii/antimonopolnoe_regulirovanie_i_razvitie_konkurencii/doklad_ob_itogah_realizacii_standarta_razvitiya_konkurencii_v_subektah_rossijskoj_federacii_v_2017_godu.html (дата обращения: 11.03.2021).

³⁰ Доклад об итогах реализации Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации в 2018 году. URL: https://economy.gov.ru/material/dokumenty/doklad_ob_itogah_realizacii_standarta_razvitiya_konkurencii_v_subektah_rossijskoj_federacii_v_2018_godu.html (дата обращения: 11.03.2021).

Таблица 4

Результаты оценки модели финансовой поддержки СО НКО

Независимая переменная	Коэффициент
Доля расходов на образование в расходах бюджета субъекта РФ, %	18,77**
	(8,054)
Доля расходов на здравоохранение в расходах бюджета субъекта РФ, %	-4,601
	(5,143)
Доля расходов на социальную политику в расходах бюджета субъекта РФ, %	-5,789
	(4,973)
Доля расходов на культуру и кинематографию в расходах бюджета субъекта РФ, %	-32,40
	(34,29)
Численность работников госорганов и органов местного самоуправления (на 1000 человек населения)	2,791
	(10,17)
Среднедушевая величина доходов бюджета субъекта РФ, руб.	0,00255***
	(0,000769)
Средняя численность добровольцев на одну СО НКО	-4,007
	(2,721)
Количество баллов в рейтинге российских регионов по качеству жизни	8,130*
	(4,687)
Количество баллов в рейтинге инновационных регионов России	-319,1
	(400,5)
Значение рейтинга регионов по уровню содействия развитию конкуренции, %	0,300
	(0,950)
Константа	-473,6
	(374,7)
Число наблюдений	117
Коэффициент детерминации R²	0,650

Примечания: Робастные стандартные ошибки приведены в скобках.

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Результаты оценки показывают, что среднедушевые доходы бюджета региона, доля расходов на образование в бюджете региона и качество жизни в регионе значимо положительно связаны с величиной поддержки СО НКО. Остальные переменные в модели оказались не значимыми.

Заключение

Мы установили, что величина финансовой поддержки СО НКО в регионах различается между регионами в тысячи раз. Географически те СО НКО, которым предоставляется поддержка, в большинстве регионов сконцентрированы в их административных центрах. При этом уровень финансовой поддержки в рассмотренных регионах в среднем возрос. Финансовая поддержка в основном предоставляется СО НКО, оказывающим услуги в сферах образования, спорта, культуры, а также организациям, поддерживающим людей с ограниченными возможностями здоровья, и организациям пенсионеров и инвалидов.

Результаты оценки эконометрической модели показывают, что у нас нет оснований отвергнуть гипотезы о прямо пропорциональной связи между доходами бюджетов и размером финансовой поддержки, выделяемой СО НКО, а также между уровнем качества жизни в регионе и величиной поддержки. Гипотезу о связи между активностью политики региона в социальной сфере и размером поддержки мы не отвергаем частично: регионы с относительно более высокими расходами на образование больше поддерживают СО НКО. Мы не нашли подтверждений гипотезам о связи числа работников государственных органов на душу населения, уровней развития некоммерческого сектора и конкуренции в регионе, а также уровня инновационности региона с величиной поддержки СО НКО.

Анализ критериев, используемых при выдаче одного из видов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в регионах России – а именно, субсидий – показал, что они адекватно отражают возможные преимущества и недостатки СО НКО как поставщиков социальных услуг. Но широкий круг критериев используется не всеми регионами – например, при выдаче субсидий власти регионов редко оценивают возможность масштабирования деятельности СО НКО. С нашей точки зрения, регионы могли бы шире перенимать опыт друг друга в области использования критериев выдачи субсидий.

На наш взгляд, значительные различия в объемах финансовой поддержки между регионами России и внутри них могут затруднить доступ СО НКО в «отстающих» регионах и вне административных центров к оказанию социальных услуг. Этот вопрос, с нашей точки зрения, заслуживает дальнейшего изучения – так, федеральная поддержка СО НКО может либо сглаживать межрегиональное и внутрирегиональное неравенство в предоставлении поддержки, либо усиливать его. Тем не менее общая тенденция роста величины финансовой поддержки СО НКО на региональном уровне является обнадеживающей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Исследование информационной открытости системы распределения государственной поддержки НКО. – М.: Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р», 2013.
2. Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б. НКО как поставщики социальных услуг: верификация слабых сторон // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 2. – С. 83–104.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. Рудник Б.Л., Куштанина Е.В., Романова В.В. Привлечение НКО к оказанию услуг социальной сферы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 2. – С. 105–129.
7. Тополева-Солдунова Е.А., Орлова Е.Г., Коротеева О.В., Спивак А.М., Ольховский Р.М., Вавилова А.А., Беневоленский В.Б. Участие НКО в оказании услуг в социальной сфере (Специальный доклад Общественной палаты Российской Федерации). – М.: «Современные информационные системы», 2019.
8. Beer C.T., Bartley T., Roberts W.T. NGOs: Between Advocacy, Service Provision, and Regulation // *The Oxford Handbook of Governance*. 2012.
9. Coston J.M. A Model and Typology of Government-NGO Relationships // *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 2016. Vol. 27. No. 3. P. 358–382.
10. Crotty J., Hall S.M., Ljubownikow S. Post-Soviet Civil Society Development in the Russian Federation: The Impact of the NGO Law // *Europe-Asia Studies*. 2014. Vol. 66. No. 8. P. 1253–1269.
11. Fröhlich C., Skokova Y. Two for One: Public Welfare and Regime Legitimacy Through State Funding for CSOs in Russia // *Voluntas*. 2020.
12. Krasnopolskaya I., Skokova Y., Pape U. Government–Nonprofit Relations in Russia’s Regions: An Exploratory Analysis // *Voluntas*. 2015. Vol. 26. P. 2238–2266.
13. Najam A. The Four C’s of Government Third Sector-Government Relations // *Nonprofit Management and Leadership*. 2000. Vol. 10. No. 4. P. 375–396.
14. Salamon L.M. Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State // *Journal of Voluntary Action Research*. 1987. Vol. 16. P. 29–49.
15. Salamon L.M. The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction // *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York, Oxford University Press. 2002. P. 1–47.

16. Salamon L.M., Anheier H.K., List R., Sokolowski S.W. *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, MD. 1999.
17. Salamon L.M., Toepler S. *Government–Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity?* // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 2015. Vol. 26. P. 2155–2177.
18. Skokova Y., Pape U., Krasnopolskaya I. *The Non-profit Sector in Today's Russia: Between Confrontation and Co-optation* // *Europe-Asia Studies*. 2018. Vol. 70. No. 4. P. 531–563.
19. Smith S.R. *NGOS and Contracting* // *The Oxford Handbook of Public Management*. 2007.
20. Smith S.R. *Managing the Challenges of Government Contracts* // *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*. John Wiley & Sons, Ltd. 2016. P. 536–563.
21. Tarasenko A. *Russian welfare reform and social NGOs: strategies for claim-making and service provision in the case of Saint Petersburg* // *East European Politics*. 2015. Vol. 31. No. 3. P. 294–313.
22. Tarasenko A. *Russian Non-Profit Organisations in Service Delivery: Neoliberal and Statist Social Policy Principles Intertwined* // *Europe-Asia Studies*. 2018. Vol. 70. No. 4. P. 514–530.
23. Toepler S., Pape U., Benevolenski V. *Subnational Variations in Government-Nonprofit Relations: A Comparative Analysis of Regional Differences within Russia* // *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 2020. Vol. 22. P. 47–65.
24. Young D.R. *Complementary, Supplementary, or Adversarial? Nonprofit-Government Relations* // *Nonprofits & Government: Collaboration & Conflict*. The Urban Institute. 2006. P. 37–80.

FINANCIAL SUPPORT FOR SOCIALLY ORIENTED NONPROFIT ORGANIZATIONS IN RUSSIAN REGIONS

Anna V. Philippova

Junior research fellow, Research Laboratory for Interdisciplinary Studies in the Nonprofit Sector of the Centre for Studies of Civil Society and the Nonprofit Sector, National Research University Higher School of Economics (HSE).
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: avfilippova@hse.ru

Abstract

Currently, socially oriented nonprofit organizations (SO NPOs) in Russia are actively engaged in the process of social services provision. The support provided to them, including the financial support provided by the regional authorities, is extremely important for SO NPOs. This article describes the reasons why the state involves NPOs in social services provision and gives them support, and the advantages and disadvantages of NPOs

in services provision. We analyze the size, structure and dynamics of financial support for nonprofit organizations at the regional level and factors related to the size of support, as well as the criteria for granting subsidies (one of the types of support). The criteria were analyzed based on the regional legislation of 52 regions of Russia. The analysis of the size, structure and dynamics of financial support was conducted on the data from registers of SO NPOs that received support of 43 regions of Russia for 2016–2018. Our analysis demonstrates an increase in the total amount of support and a significant intraregional and interregional differentiation in the size of support. Using the method of ordinary least squares, we found that the average per capita value of financial support provided to the SO NPOs at the regional level is positively associated with per capita regional budget revenues, the share of education expenditures in the total amount of regional budget expenditures and the quality of life in the region.

Keywords: socially oriented nonprofit organizations; SO NPOs; NPOs; registers of SO NPOs that received support; financial support; social policy; regions of Russia.

Citation: Philippova, A.V. (2021). Finansovaya podderzhka sotsialno orientirovannykh nekommercheskikh organizatsiy v regionakh Rossii [Financial Support for Socially Oriented Nonprofit Organizations in Russian Regions]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 61–86 (in Russian).

REFERENCES

1. *Issledovanie informatsionnoy otkrytosti sistemy raspredeleniya gosudarstvennoi podderzhki NKO* [Research of Information Openness of State Support Distribution System to NPOs]. (2013). Moscow: Center for Anti-Corruption Research and Initiatives “Transparency International – R”.
2. Mersianova, I.V. & Benevolenski, V.B. (2017). NKO kak postavshchiki sotsial’nykh uslug: verifikatsiya slabykh storon [NPOs as Social Services Providers: Organizational Weaknesses Verifying]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 83–104.
3. Mersianova, I.V. & Benevolenski, V.B. (2016). Preimushchestva NKO kak postavshchikov sotsial’nykh uslug: aprobatsiya v rossiyskikh usloviyakh [The Comparative Advantages of NPOs as Social Welfare Services Providers: an Examination in the Russian Context]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 7–26.
4. Romanova, V.V. & Khanova, L.M. (2017). Otdel’nye aspekty razvitiya mekhanizma gosudarstvennogo subsidirovaniya NKO v razreze sub’ektov Rossiiskoi Federatsii [Some Aspects of Development of the Mechanism of State Subsidies to NGOs across the Administrative Entities of the Russian Federation]. *Finance: Theory and Practice*, vol. 21, no 6, pp. 128–137.
5. Rudnik, B.L. & Kushtanina, E.V. (2018). Privlechenie NKO k okazaniyu sotsialnykh uslug prozrachnost primeniayemykh protsedur [Engaging NPOs in Providing Social Services: Transparency of Procedures Used]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 117–137.
6. Rudnik, B.L., Kushtanina, E.V. & Romanova, V.V. (2017). Privlechenie NKO k okazaniyu uslug sotsial’noy sfery [Involvement of NPOs in Providing Social Sphere Services]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 105–129.
7. Topoleva-Soldunova, E.A., Orlova E.G., Koroteeva, O.V., Spivak, A.M., Ol’khovskii, R.M., Vavilova, A.A. & Benevolenski, V.B. (2019). *Uchastie NKO v okazanii uslug v sotsial’noi sfere*

- (*Spetsial'nyi doklad Obshchestvennoi palaty Rossiiskoi Federatsii*) [Participation of NGOs in the Provision of Social Services (Special Report of the Civic Chamber of the Russian Federation)]. Moscow: Modern Information Systems.
8. Beer, C.T., Bartley, T. & Roberts, W.T. (2012). NGOs: Between Advocacy, Service Provision, and Regulation. In: *The Oxford Handbook of Governance*.
 9. Coston, J.M. (2016). A Model and Typology of Government-NGO Relationships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 27, no 3, pp. 358–382.
 10. Crotty, J., Hall, S.M. & Ljubownikow, S. (2014). Post-Soviet Civil Society Development in the Russian Federation: The Impact of the NGO Law. *Europe-Asia Studies*, vol. 66, no 8, pp. 1253–1269.
 11. Fröhlich, C. & Skokova, Y. (2020). Two for One: Public Welfare and Regime Legitimacy Through State Funding for CSOs in Russia. *Voluntas*.
 12. Krasnopolskaya, I., Skokova, Y. & Pape, U. (2015). Government–Nonprofit Relations in Russia’s Regions: An Exploratory Analysis. *Voluntas*, no 26, pp. 2238–2266.
 13. Najam, A. (2000). The Four C’s of Government Third Sector–Government Relations. *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 10, no 4, pp. 375–396.
 14. Salamon, L.M. (1987). Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. *Journal of Voluntary Action Research*, no 16, pp. 29–49.
 15. Salamon, L.M. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In: *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press, pp. 1–47.
 16. Salamon, L.M., Anheier, H.K., List, R. & Sokolowski, S.W. (1999). *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
 17. Salamon, L.M. & Toepler, S. (2015). Government–Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 26, pp. 2155–2177.
 18. Skokova, Y., Pape, U. & Krasnopolskaya, I. (2018). The Non-profit Sector in Today’s Russia: Between Confrontation and Co-optation. *Europe-Asia Studies*, vol. 70, no 4, pp. 531–563.
 19. Smith, S.R. (2007). NGOs and Contracting. In: *The Oxford Handbook of Public Management*.
 20. Smith, S.R. (2016). Managing the Challenges of Government Contracts. In: *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*. John Wiley & Sons, Ltd, pp. 536–563.
 21. Tarasenko, A. (2015). Russian Welfare Reform and Social NGOs: Strategies for Claim-Making and Service Provision in the Case of Saint Petersburg. *East European Politics*, vol. 31, no 3, pp. 294–313.
 22. Tarasenko, A. (2018). Russian Non-Profit Organisations in Service Delivery: Neoliberal and Statist Social Policy Principles Intertwined. *Europe-Asia Studies*, vol. 70, no 4, pp. 514–530.
 23. Toepler, S., Pape, U. & Benevolenski, V. (2020). Subnational Variations in Government-Nonprofit Relations: A Comparative Analysis of Regional Differences within Russia. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, no 22, pp. 47–65.
 24. Young, D.R. (2006). Complementary, Supplementary, or Adversarial? Nonprofit-Government Relations. In: *Nonprofits & Government: Collaboration & Conflict*. The Urban Institute, pp. 37–80.