

Научная статья

УДК 334.021

DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-90-113

## ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕЕСТРОВ НКО В РАЗВИТИИ ТРЕТЬЕГО СЕКТОРА: РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

<sup>1</sup> **Ларионов Андрей Валентинович**

<sup>1</sup> Доцент, департамент политики и управления, факультет социальных наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». E-mail: avlarionov@hse.ru, ORCID ID 0000-0003-1113-4816

**Аннотация.** Формирование в России третьего сектора сопровождается ведением государственных реестров некоммерческих организаций открытого доступа. По сравнению с реестрами НКО ряда других стран они появились на 10–15 лет позже, став новыми инструментами развития некоммерческого сектора в России. Цель настоящей статьи – обобщить и раскрыть содержание функций государственных реестров НКО других стран, а также выделить среди них свойственные российским реестрам НКО. В статье выдвинута гипотеза: российским реестрам НКО свойственны функции, которые выполняют подобные реестры в других странах, но они в настоящее время реализуются не в полном объеме. Предметом исследования выступили ведомственный реестр НКО Министерства юстиции России и три вида реестров социально ориентированных НКО – получателей государственной поддержки, поставщиков социальных услуг и исполнителей общественно полезных услуг. Исследование включало анализ нормативных правовых актов, на основе которых созданы реестры, а также анализ структур реестров и форматов размещения реестров в сети Интернет. Выделены следующие функции российских реестров НКО: сбор, систематизация и раскрытие информации о третьем секторе; агрегация данных о спросе и предложении на услуги НКО; содействие сотрудничеству НКО с государством и межсекторному партнерству; содействие государственной поддержке НКО; а также обеспечение подотчетности НКО перед государством и обществом. Выдвинутая гипотеза подтвердилась: выявлено, что функции реализуются не в полном объеме своего содержания из-за отсутствия четко определенных целей создания реестров, несовершенства их структуры и форматов размещения в сети Интернет. Сформулированы рекомендации по совершенствованию реестров.

**Ключевые слова:** некоммерческие организации, НКО, третий сектор, некоммерческий сектор, реестры НКО, реестр поставщиков социальных услуг, реестр исполнителей общественно полезных услуг.

**Для цитирования:** Ларионов А. В. Функции государственных реестров НКО в развитии третьего сектора: Российский опыт // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 4. С. 90–113. DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-90-113.

Original article

## FUNCTIONS OF STATE REGISTRIES OF NPOS IN THE DEVELOPMENT OF THE THIRD SECTOR: RUSSIAN EXPERIENCE

<sup>1</sup> **Andrei V. Larionov**

<sup>1</sup> PhD (Legal Sciences), Department of Civil Service, Faculty of Social Science, National Research University Higher School of Economics, Russian Federation.  
E-mail: avlarionov@hse.ru

**Abstract.** Development of the third sector in Russia is accompanied with its maintenance of open-access state registries of non-profit organizations. Compared to the NPO registries in other countries, those in Russia appeared 10–15 years later and became new tools for the development of the non-profit sector. The purpose of this article is to categorize the functions of NPO registries in other countries, as well as suggest those attributed to Russian NPO registries. The following hypothesis is put forward in the article: Russian NPO registries have similar functions as registries in other countries, but they are currently not being fully implemented. There are four registries in the focus of the research: the registry of NPOs by the Ministry of Justice of Russia and three types of registries of socially oriented NPOs – recipients of state support, providers of social services, and providers of social care services. The research was carried out by analyzing legal acts which set up the registries, as well as analyzing the registries located on the Internet. The following functions have been suggested: collecting, systematizing and disclosing the information on the third sector; aggregating the data on supply and demand for NPO services; promoting cooperation of NPOs with the state and intersectoral partnerships; promoting government support to NPOs; as well as ensuring accountability of NPOs to the state and society. The hypothesis was confirmed: the functions are not fully implemented due to the lack of clearly defined goals when setting up registries, weaknesses of their structure and formats. Several recommendations were formulated to enhance the system of existing registries and their structure.

**Keywords:** non-profit organizations, NPOs, third sector, non-profit sector, NPO registers, register of social service providers, register of social care services providers.

**For citation:** Larionov, A. V. (2021) 'Functions of state registries of NPOS in the development of the third sector: Russian experience', *Public Administration Issues*, 4, pp. 90–113 (in Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-90-113.

**JEL Classification:** L31

## Введение

Сегодня во многих странах созданы государственные реестры некоммерческих организаций (далее – НКО) открытого доступа в сети Интернет. Они являются одной из форм цифровизации третьего сектора. С их помощью можно получить представление о специфике и ландшафте третьего сектора той или иной страны: его структуре и географии распределения, о видах экономической деятельности НКО и предоставляемых ими услуг. Иначе говоря, реестры – инструмент количественной и качественной оценки третьего сектора, о необходимости которой говорят как исследователи (Anheier, 2007; Daly, 2007), так и различные международные организации (ICNL, 2006b; World Bank, 2005).

Реестры НКО начали активно применяться в начале 2000-х гг. В частности, в странах Латинской Америки (Эквадор, Колумбия) были созданы единые реестры, включающие все зарегистрированные НКО (Арре, 2011). В странах Центральной и Восточной Европы созданы как единые реестры, так и специальные реестры, включающие НКО только определенного вида – исполнителей общественно полезных услуг, фонды, объединения и др. (Ратцен и др., 2009).

Реестры некоммерческих организаций в России появились на 10–15 лет позже, чем в странах Центральной и Восточной Европы, с которыми во второй половине XX в. у России было много общего в политическом и экономическом устройстве. Эти реестры можно разделить на два типа: постоянно действующие и временные, создаваемые в целях решения какой-либо текущей государственной задачи. К постоянно действующим реестрам относятся<sup>1</sup>: ведомственный реестр Министерства юстиции России, в котором регистрируются все создаваемые в стране НКО (2009); реестры социально ориентированных НКО – получателей поддержки (2011); реестр НКО – иностранных агентов (2012); реестры поставщиков социальных услуг (2015), а также реестр исполнителей общественно полезных услуг (2017).

Анализ практики применения реестров некоммерческих организаций позволил исследователям третьего сектора выделить ряд свойственных

<sup>1</sup> В скобках указаны годы создания реестров.

им функций: обеспечение организационной прозрачности и снабжение ценной информацией потенциальных доноров и других заинтересованных в НКО сторон (Ратцен и др., 2009; Never, 2011); сбор данных, регулирование и содействие сотрудничеству НКО с государством и другими организациями (Арре, 2011, 2012, 2015); подталкивание НКО к раскрытию информации (Smith, 2010). Перечисленные функции приобретают особое значение в условиях экстернализации социальных функций государства и формирования межсекторного партнерства, в которых сегодня находятся многие страны, включая Россию (Pestoff, 2012; Salamon, Benevolenski, Jakobson, 2015; De Vries, Nemes, 2018; Zabolotnaya, Larionov, 2019). С помощью реестров НКО регуляторы могут форсировать эти процессы, привлекая включенные в реестры организации к различным социальным проектам, что соответствует концепции New Governance, исходящей из принципов кооперации различных секторов в социальной сфере, каждый из которых имеет свои сильные и слабые стороны (Salamon, 1995; Salamon, 2002; Salamon, Toepler, 2015).

Цель статьи – обобщить и раскрыть содержание функций государственных реестров НКО других стран, а также выделить среди них характерные для российских реестров НКО. Автор исходит из гипотезы, что российским реестрам НКО свойственны функции, которые выполняют подобные реестры в других странах, но в настоящее время они реализуются не полностью. Для проверки гипотезы исследованы функции реестров НКО других стран. Далее на основе анализа нормативных правовых актов были рассмотрены цели создания реестров. Путем сравнения структур реестров определена их роль по сбору, систематизации и раскрытию информации о третьем секторе. В последующем проведен анализ форматов реестров в сети Интернет и выявлены технологические возможности реестров по агрегации информации о спросе и предложении на рынке услуг в социальной сфере. Также на основе анализа нормативных правовых актов определены права и преимущества НКО, которые они получают после регистрации в реестрах и реализуют в партнерских отношениях с государством. Путем анализа структур реестров определена роль реестров в обеспечении подотчетности НКО перед государством и обществом.

Предметом исследования выступили все перечисленные выше реестры НКО за исключением реестра иностранных агентов, поскольку наш интерес связан с социально ориентированными НКО, а не организациями, так или иначе участвующими в политической деятельности. Более того, реестры иностранных агентов также не являлись предметом исследований публикаций, которые мы анализировали в обзоре источников в целях обобщения функций реестров.

Статья имеет следующую структуру: в первом разделе представлен обзор предшествующих исследований по практике применения реестров; во втором разделе описаны цели создания четырех видов государственных реестров НКО и проанализированы их функции; в заключении приводятся основные выводы и рекомендации для практического применения реестров и дальнейших исследований.

## Обзор источников по предмету исследования

Формирование и развитие третьего сектора сегодня осуществляется с применением цифровых инструментов: социальные сети, медиаплатформы, базы данных, веб-сайты (Saxton, Wang, 2014; Gálvez-Rodríguez et al., 2016; Toniş, Gurgu, 2018; Gray, Hopkins, 2019). Одним из таких инструментов являются реестры НКО.

Однако им посвящено незначительное количество исследований. Сначала появились публикации, где говорилось о необходимости их создания в целях отображения третьего сектора, но детально не обсуждались вопросы их видов, структуры, функционального назначения (Anheier, 2007; Daly, 2007).

В 2009 г. Д. Ратцен, Д. Мур и М. Дарем, описывая процесс институционализации НКО в странах Центральной и Восточной Европы, частично затронули роль реестров НКО в этом процессе. Главными функциями реестров они выделили обеспечение организационной прозрачности и снабжение ценной информацией третьих сторон, намеревающихся заключать контракты с некоммерческими организациями. При этом в качестве главных характеристик реестров, которые они рекомендуют учитывать при их создании, отмечены общедоступность и простота поиска информации в структуре реестров (Ратцен и др., 2009, с. 13).

В числе первых, кто начал проводить полномасштабные исследования сущности и практик применения реестров НКО, – Б. Невер и С. Эпп. В 2011 г. они задались вопросами о структуре и целях реестров некоммерческого сектора в Северной Ирландии (Never B., 2011) и странах Латинской Америки (Арре S., 2011). Создание реестров НКО они отождествляют с процессом картирования третьего сектора.

Б. Невер рассматривает реестры третьего сектора с точки зрения их возможной пользы для благотворителей и органов, распределяющих ресурсы среди некоммерческих организаций. Он отмечает наличие на рынке социальных услуг организаций, оказывающих услуги разного качества. Не каждый благотворитель или орган власти может определить среди них добросовестного исполнителя. В результате анализа информационных площадок НКО предыдущих поколений, которые представляют собой перечень организаций с их общими характеристиками, он предлагает создание карты (реестра) НКО нового поколения с тремя блоками информации: 1) перечень услуг, востребованных обществом; 2) данные обо всех организациях, способных предоставить эти услуги; 3) диаграмма идентификации организаций, услуги которых более востребованы (Never B., 2011, pp. 180–186). Таким образом, центральным элементом реестров Невер ставит не перечень зарегистрированных в нем НКО, а перечень услуг, в которых нуждается общество. Выбирая услугу, человек получает доступ к рейтингу организаций, способных ее оказать. Иначе говоря, Невер рассматривает реестры НКО как динамичные информационные системы, способные агрегировать данные о спросе и предложении на услуги некоммерческих организаций.

Предложенный Невером формат реестра обеспечивает общедоступность и простоту поиска содержащейся в нем информации. Такой формат также соответствует общим принципам раскрытия информации (полезность, технологичность, отсутствие абстрактности и др.), которым уделяется серьезное внимание исследователями в области поведенческого регулирования (Weil et al., 2006; Sunstein, 2013).

Развивая идеи Б. Невера, С. Эпп предлагает пять типов картирования, от которых, по ее мнению, зависят цели и функции реестров: 1) отображение глобального гражданского общества, не ограниченного национальными или региональными границами; 2) отображение гражданского общества на национальном уровне в исследовательских целях; 3) отображение третьего сектора донорами и международными организациями для определения возможных партнерских отношений; 4) государственные реестры, выполняющие функции сбора данных, регулирования и содействия сотрудничеству некоммерческих организаций с государством и другими организациями; 5) собственные реестры институтов гражданского общества, создаваемые в целях общественного признания и саморегулирования (Арре, 2011, 2012).

Основное внимание С. Эпп уделяет функциям государственных реестров (Арре, 2011, pp. 165–168). Функция сбора данных, по ее мнению, решает такие задачи, как структурирование, централизация, стандартизация и раскрытие информации о третьем секторе для государства, доноров и потребителей услуг НКО. Регуляторная функция заключается в обеспечении прозрачности и подотчетности некоммерческих организаций государству и обществу. Эта функция осуществляется путем проверки НКО отраслевыми министерствами на предмет законности и добросовестности их деятельности. Функция содействия сотрудничеству состоит в объединении усилий НКО и государства в реализации социальной политики путем привлечения некоммерческих организаций, включенных в реестр, к реализации совместных проектов и предоставления им финансирования. В последующих работах С. Эпп обсуждает роль реестров как ведомственных инструментов регулирования и координации деятельности некоммерческих организаций (Арре, 2015).

На функцию реестров по обеспечении прозрачности НКО ранее указывала и Дж. Смит (Smith, 2010). В своей диссертационной работе, посвященной изучению взаимосвязи между Реестром отчетности некоммерческих организаций штата Айовы (США) и добровольным раскрытием НКО информации о своей деятельности на веб-сайтах, она приходит к выводу, что некоммерческие организации, внесенные в Реестр, имеют более информативные веб-сайты и добровольно размещают на них рекомендованную информацию, чем те организации, которые не стремятся к включению в Реестр. Организации из Реестра предоставляли больший объем информации по штатному персоналу, наличию стратегического плана развития, годовым отчетам и по финансовой отчетности.

В российском сегменте исследований третьего сектора обсуждаются цели создания реестров получателей поддержки, а также преимущества



и сложности вхождения в реестры поставщиков социальных услуг. Так, целью создания реестров получателей поддержки называют контроль за целевым использованием некоммерческими организациями предоставленных им ресурсов для содействия реализации мероприятий государственных (муниципальных) программ (Мамедов, 2015). Включение НКО в реестры поставщиков социальных услуг рассматривается как необходимое условие их сотрудничества с государственными органами и доступа к государственному финансированию (Мерсиянова, Беневоленский, 2017; Гришина, Цацура, 2019), что созвучно с представлениями С. Эпп о реестрах как инструментах содействия сотрудничеству. Вхождение НКО в реестры поставщиков социальных услуг также отождествляется с неким аналогом их государственной сертификации (Мерсиянова, Беневоленский, 2017, с. 96). При этом многие НКО считают эту процедуру очень сложной, так как надо соответствовать всем предъявляемым государством требованиям (Гришина, Цацура, 2019, с. 1480–1483). Однако в перечисленных публикациях затрагиваются только некоторые аспекты предназначения российских реестров НКО. В поле зрения исследователей не попала комплексная оценка их роли в развитии третьего сектора.

Обзор исследований показывает, что государственные реестры НКО можно рассматривать как информационные системы, а также как инструменты социальной политики. Как информационным системам, им свойственны следующие функции: сбор, систематизация и раскрытие информации о третьем секторе; агрегация данных о спросе и предложении на услуги НКО. Как инструменты социальной политики, они могут способствовать сотрудничеству НКО с государством и межсекторному партнерству, а также обеспечивать подотчетность НКО перед государством и обществом.

В следующем разделе мы покажем, какие цели ставились при создании государственных реестров НКО в России и какие из вышеперечисленных функций реестров им свойственны.

## Государственные реестры НКО в России и их функции

### Виды и цели формирования реестров НКО

В России существует два типа государственных реестров НКО: постоянно действующие реестры и временные реестры для решения какой-либо текущей государственной задачи. В 2020 г. в период карантинных мер, связанных с коронавирусной инфекцией, государство начало принимать специальные меры поддержки некоммерческого сектора. В этих условиях было создано два реестра, с помощью которых осуществлялась адресная поддержка НКО. Первый реестр включил социально ориентированные НКО, ранее получавшие субсидии и гранты, а также поставщиков социальных услуг и исполнителей общественно полезных услуг<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> URL: [https://economy.gov.ru/material/dokumenty/reestr\\_socialno\\_orientirovannyh\\_nekommercheskih\\_organizacij.html](https://economy.gov.ru/material/dokumenty/reestr_socialno_orientirovannyh_nekommercheskih_organizacij.html).

Второй реестр зафиксировал НКО, в наибольшей степени пострадавшие от карантинных мер<sup>3</sup>, в число которых попали: частные образовательные организации; благотворительные организации; НКО – получатели грантов для поддержки науки и образования, культуры и искусства, освобождаемых от налогов; НКО, находящиеся на упрощенной системе налогообложения, занимающиеся деятельностью в области социального обслуживания граждан, научных исследований и разработок, образования, здравоохранения, культуры и искусства, массового спорта (за исключением профессионального) и применяющие пониженные тарифы страховых взносов<sup>4</sup>.

К постоянно действующим относятся четыре вида реестров, администрируемых на разных уровнях публичного управления. Первым (2009) появился ведомственный реестр Министерства юстиции Российской Федерации. В него включены все зарегистрированные в стране НКО, что позволяет именовать его общим реестром. Цель его формирования правовыми актами не определена. Однако анализ административного регламента предоставления государственной услуги по регистрации НКО показывает, что включение НКО в данный реестр является частью процедуры их государственной регистрации<sup>5</sup>.

С 2010 г. действуют реестры получателей поддержки<sup>6</sup>. Они формируются отраслевыми органами управления, отвечающими за выработку политики в определенной социальной сфере, а также органами управления межотраслевого характера (например, министерства/департаменты экономики, внутренней политики, имущественных отношений). Они создаются на трех уровнях публичного управления. В такие реестры включаются организации, фактически получившие имущественную, финансовую, юридическую, консультационную и иные виды поддержки. На уровне федерального законодательства цель формирования таких реестров также не определена. Вместе с тем правила ведения таких реестров<sup>7</sup> позволяют считать, что они создаются с целью учета организаций, получивших поддержку, и фиксации факта целевого или нецелевого использования предоставленных им ресурсов.

<sup>3</sup> URL: [https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/reestr\\_nko\\_postradavshih.html](https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/reestr_nko_postradavshih.html).

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 11 июня 2020 г. N 847 «О реестре некоммерческих организаций, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции».

<sup>5</sup> Приказ Министерства юстиции России от 30.12.2011 N 455 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций».

<sup>6</sup> Формирование реестров предусмотрено Федеральным законом от 05.04.2010 N 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

<sup>7</sup> Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 17.05.2011 N 223 «О ведении реестров социально ориентированных некоммерческих организаций – получателей поддержки, хранении представленных ими документов и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования указанными реестрами».



В 2015 г. в каждом регионе начали формироваться реестры поставщиков социальных услуг<sup>8</sup>. Они размещаются на официальных сайтах уполномоченных органов в сфере социального обслуживания. В них регистрируются организации, оказывающие бытовые, медицинские, психологические, трудовые, правовые и иные виды социальных услуг в стационарной и полустационарной формах, а также на дому. Такие реестры носят межсекторный характер: наряду с социально ориентированными некоммерческими организациями в них включаются государственные и коммерческие организации социального обслуживания. Цель их формирования заключается в мониторинге социального обслуживания и осуществления государственного контроля<sup>9</sup>. При этом законодатель допускает применение таких реестров и в других целях, перечень которых не уточняется.

В 2017 г. вводится четвертый из рассматриваемых в данной работе реестр – исполнителей общественно полезных услуг<sup>10</sup>, оператором которого является Министерство юстиции Российской Федерации. В него включаются некоммерческие организации, оказывающие общественно полезные услуги, перечень которых утвержден федеральным Правительством<sup>11</sup>. Федеральный закон о некоммерческих организациях и специальное Постановление Правительства Российской Федерации<sup>12</sup> не определили целей создания реестра, ограничившись только положениями об его открытости в сети Интернет.

Таким образом, цели формирования российских реестров некоммерческих организаций эксплицитно не определены. Исключение – реестры поставщиков социальных услуг, цели создания которых частично соответствуют функции сбора и систематизации информации о третьем секторе, а также подотчетности НКО перед государством и обществом. Однако не указание регулятором целей создания реестров не означает, что реестрам не свойственны функции. В следующих разделах мы рассмотрим, какие из ранее перечисленных нами в обзоре источников функции реестров характерны для российских реестров некоммерческих организаций.

### **Сбор, систематизация и раскрытие информации о третьем секторе**

Сбор и систематизация информации о НКО позволяют дать количественную и качественную оценку третьему сектору. В количественной оценке первостепенную роль выполняет ведомственный реестр Министерства юстиции России. Он отображает общее количество зарегистри-

<sup>8</sup> Формирование реестров предусмотрено Федеральным законом от 28.12.2013 N 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

<sup>9</sup> Ч. 3 ст. 24 Федерального закона от 28.12.2013 N 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

<sup>10</sup> Формирование реестра предусмотрено Федеральным законом от 03.07.2016 N 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг».

<sup>11</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 27.10.2016 N 1096.

<sup>12</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 26.01.2017 N 89 «О реестре некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг».

рованных НКО в масштабе всей страны, в разрезе федеральных округов и регионов. Аналогичную задачу выполняет и реестр исполнителей общественно полезных услуг в отношении НКО, наделенных таким статусом.

Иная ситуация сложилась с реестрами получателей поддержки и реестрами поставщиков социальных услуг. Определить точное количество зарегистрированных в них НКО сложно, поскольку в единую информационную систему в рамках своего вида в масштабе всей страны они не объединены. Даже на федеральном уровне извлечь информацию о получателях поддержки возможно только путем ручного подсчета, так как каждое ведомство, оказавшее поддержку социально ориентированной НКО, формирует свой автономный реестр и является его самостоятельным оператором. Ручной метод подсчета характерен и для определения количества поставщиков социальных услуг, поскольку более половины регионов (что будет показано в следующем разделе) ведут такие реестры в форматах doc, pdf или xls.

Автономные системы реестров получателей поддержки и поставщиков социальных услуг не позволяют систематизировать информацию для принятия решений. Так, в целях предоставления социально ориентированным НКО льгот и поддержки в условиях действия ограничительных мер в связи с распространением в 2020 г. коронавирусной инфекции<sup>13</sup> Министерству экономического развития пришлось в срочном порядке создать временные реестры НКО. Для этого ведомство обращалось ко всей системе операторов реестров о предоставлении информации<sup>14</sup>. В итоге в реестр, объединивший получателей поддержки, поставщиков социальных услуг и исполнителей общественно полезных услуг, вошло 24275 социально ориентированных НКО. Этот случай наглядно показывает практическую объединяемость реестров получателей поддержки, а также реестров поставщиков социальных услуг в единые информационные системы в рамках своего вида.

В основе качественной характеристики некоммерческого сектора лежит структура реестров. Самым простым по структуре является ведомственный реестр Министерства юстиции. Он состоит из следующих разделов: наименование организации; ОГРН; дата регистрации; адрес; организационно-правовая форма; регион; статус (зарегистрирована/исключена). В отличие от структуры других реестров (табл. 1) он не содержит разделов с информацией о качественных характеристиках некоммерческого сектора, которые могут представлять интерес для партнеров и потребителей услуг НКО. Можно отметить лишь его сервисы по классификации организационно-правовых форм зарегистрированных НКО и распределению НКО по регионам, которые имеют смысл для аналитических целей.

<sup>13</sup> Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам встречи с участниками Всероссийской акции взаимопомощи «Мы вместе». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/63337>.

<sup>14</sup> Реестр получателей господдержки среди НКО утвердят в июне // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2020/05/22/reestr-poluchatelej-gospodderzhki-sredi-nko-utverdiat-v-iiune.html>.

Таблица 1

### Структура реестров НКО

Структура реестров получателей поддержки	Структура реестров поставщиков социальных услуг	Структура реестра исполнителей общественно полезных услуг
<ul style="list-style-type: none"> <li>– наименование, адрес постоянно действующего органа НКО;</li> <li>– ОГРН;</li> <li>– ИНН;</li> <li>– форма и размер предоставленной поддержки;</li> <li>– срок оказания поддержки;</li> <li>– наименование органов, предоставивших поддержку;</li> <li>– дата решения об оказании поддержки или решения о прекращении поддержки;</li> <li>– информация о видах деятельности, осуществляемых НКО;</li> <li>– информация о нарушениях, допущенных НКО, в том числе о нецелевом использовании предоставленных средств и имущества</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– наименование НКО;</li> <li>– дата государственной регистрации;</li> <li>– организационно-правовая форма;</li> <li>– место нахождения, место предоставления социальных услуг, контактный телефон, адрес электронной почты;</li> <li>– ФИО руководителя НКО;</li> <li>– информация о лицензиях;</li> <li>– сведения о формах социального обслуживания;</li> <li>– перечень предоставляемых социальных услуг;</li> <li>– тарифы на социальные услуги;</li> <li>– информация об общем количестве мест, предназначенных для предоставления социальных услуг, о наличии свободных мест;</li> <li>– информация об условиях предоставления социальных услуг;</li> <li>– информация о результатах проведенных проверок;</li> <li>– информация об опыте работы за последние пять лет</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– наименование НКО;</li> <li>– ОГРН;</li> <li>– реестровый номер;</li> <li>– оказываемые услуги;</li> <li>– дата включения в реестр;</li> <li>– дата исключения из реестра;</li> <li>– регион;</li> <li>– статус (зарегистрирована / исключена)</li> </ul>

*Источник:* Составлена автором.

Реестры получателей поддержки дают представление о добросовестности НКО через сведения о допущенных ими нарушениях, в том числе о нецелевом использовании предоставленных им средств и имущества. Такая информация может способствовать принятию решений о поддержке некоммерческих организаций их донорами, в том числе органами власти, что мы наблюдали в вышеописанной практике государственной поддержки НКО в условиях распространения коронавирусной инфекции. Кроме того, такие реестры позволяют для аналитических целей классифицировать формы поддержки и виды деятельности НКО в масштабах страны и регионов. Однако воспользоваться таким сервисом можно при условии централизации реестров в единую информационную систему.

Реестры поставщиков социальных услуг ориентированы прежде всего на получателей услуг. Судя по их структуре, они должны содержать полную с точки зрения прав потребителей<sup>15</sup> информацию об услугах и их постав-

<sup>15</sup> Ст. 8 Закона РФ от 07.02.1992 N 2300-1 «О защите прав потребителей».

щиках. Особое значение такие реестры могут иметь в регионах, где гражданам выдаются сертификаты (персонифицированное финансирование), предоставляющие право на получение социальных услуг. Ведомства, эмитирующие такие сертификаты, могут рекомендовать их держателям воспользоваться реестром для принятия решения. Реестры в этом случае могут выполнять функцию своеобразного инструмента «подталкивания» к выбору поставщика услуг.

Структура реестров поставщиков социальных услуг также делает реестры инструментом систематизации информации о социальной сфере регионов в управленческих и академических целях. Реестры поставщиков социальных услуг позволяют систематизировать спектр предоставляемых в регионах социальных услуг, производственную мощность учреждений, их оказывающих, а также территориальную локацию таких учреждений.

По сравнению с реестрами поставщиков социальных услуг, реестр исполнителей общественно полезных услуг в меньшей степени предоставляет полезную информацию для потребителей. Менее значителен его потенциал и в систематизации информации о социальной сфере. Единственным ключевым элементом его структуры является раздел об оказываемых поставщиками услугах. При этом на стадии включения в реестр к НКО предъявляются существенные требования по раскрытию информации: соответствие общественно полезных услуг установленным требованиям к их содержанию (объему, срокам, качеству предоставления); наличие у лиц, непосредственно задействованных в исполнении услуг, необходимой квалификации; удовлетворенность получателей услуг качеством их оказания (отсутствие жалоб и решений судебных и контрольно-надзорных органов, отменяющих незаконные решения НКО); открытость и доступность информации о НКО; отсутствие НКО в реестре недобросовестных поставщиков<sup>16</sup>. Однако в структуре реестра нет разделов для отображения информации о соблюдении указанных требований. Таким образом, на стадии входа в реестр некоммерческие организации предоставляют больше информации по сравнению с отображаемой в нем. Можно сделать вывод, что регулятор рассматривает этот реестр как способ административного учета исполнителей общественно полезных услуг, а не как источник информации для заинтересованных в них сторон.

Представленная система реестров позволяет систематизировать и раскрыть информацию о деятельности не всей совокупности действующих в стране НКО. Так, в ведомственном реестре Министерства юстиции Российской Федерации на начало марта 2021 г. зарегистрировано 210 501 НКО. Однако, как следует из ранее указанного временного реестра Министерства экономического развития Российской Федерации, только 24 275 НКО (11,5%) являются получателями поддержки, поставщиками социальных услуг и исполнителями общественно полезных услуг. Данные об этих НКО систематизированы и раскрыты, тогда как о деятельности 88,5% некоммерческих организаций информация отсутствует.

<sup>16</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 27.10.2016 N 1096 «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания».

## Агрегация информации о спросе и предложении на услуги НКО

Из четырех видов реестров, являющихся предметом исследования, информацию об услугах НКО содержат только реестры поставщиков социальных услуг и реестр исполнителей общественно полезных услуг. Рассмотрим их технологические возможности по агрегации информации путем анализа их форматов.

Анализ реестров поставщиков социальных услуг 83 регионов<sup>17</sup> показал разнообразие их форматов. В 28 регионах реестры представлены в форматах doc, pdf или xls. В 21 регионе реестры включены в структуру портала уполномоченного органа в виде списка организаций без возможности автоматизированного поиска информации. 11 регионов также разместили реестры в структуре портала уполномоченного органа, но с возможностью поиска информации о поставщиках услуг по некоторым критериям: наименование организации, ИНН и ОГРН. Только 23 региона имеют автоматизированные реестры, созданные на основе специализированных программ и предоставляющие пользователям различные сервисы агрегации информации об услугах и их поставщиках (табл. 2).

Таблица 2

### Сервисы автоматизированных реестров поставщиков социальных услуг

Программы /сервисы	Регионы
«Катарсис: Соцзащита»: <ul style="list-style-type: none"> <li>– витрина услуг;</li> <li>– карта поставщиков</li> </ul>	Республика Карелия, Архангельская область, Краснодарский край
«Реестр поставщиков социальных услуг»: <ul style="list-style-type: none"> <li>– витрина услуг;</li> <li>– карта поставщиков;</li> <li>– оценка поставщиков услуг со стороны потребителей;</li> <li>– комментарии потребителей о поставщиках услуг</li> </ul>	Республика Башкортостан, Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Удмуртская Республика, Чеченская Республика, Астраханская область, Белгородская область, Волгоградская область, Кемеровская область – Кузбасс, Курганская область, Липецкая область, Магаданская область, Тюменская область, Челябинская область, Ненецкий автономный округ, Камчатский край
«SiTex»: <ul style="list-style-type: none"> <li>– рейтинг поставщиков в зависимости от количества просмотров пользователями их персональных страниц в реестре</li> </ul>	Оренбургская область, Ханты-Мансийский автономный округ-Югра
«Социальное обслуживание населения»: <ul style="list-style-type: none"> <li>– витрина услуг</li> </ul>	Свердловская область, Хабаровский край

*Источник:* Составлена автором.

Сервис «Витрина услуг» позволяет пользователю выбрать услугу и ознакомиться со всеми организациями, которые ее предоставляют. Этот сервис соответствует идее Б. Невера о реестре как динамичной информационной системе, центральным элементом которой являются услуги, предлагаемые

<sup>17</sup> Реестры двух регионов в сети Интернет не найдены.



потребителям. Сервис «Карта поставщиков» показывает территориальную локацию организаций социального обслуживания. В некоторых регионах мы наблюдаем сервисы оценки поставщиков услуг со стороны потребителей и выстраивания их рейтинга в зависимости от количества просмотров пользователями их персональных страниц в реестре. Вместе с тем ни один из автоматизированных реестров не содержит сервис по оценке спроса на услуги.

Реестр исполнителей общественно полезных услуг позволяет устанавливать фильтры поиска организаций по их наименованию, видам предоставляемых услуг, территории нахождения (по регионам). Вместе с тем реестр не предоставляет пользователям сервисы, свойственные автоматизированным реестрам поставщиков социальных услуг (витрина услуг, карта поставщиков, оценка поставщиков услуг со стороны потребителей и др.). Более того, структура этого реестра не содержит разделов об условиях предоставления услуг, их ценах, об опыте работы поставщиков. Все это значительно снижает его значение как агрегатора информации о спросе и предложении на общественно полезные услуги.

### **Содействие сотрудничеству НКО с государством и межсекторному партнерству**

В 2016 г. в России начался процесс расширения сотрудничества государства с третьим сектором. Федеральное правительство приняло в этом направлении несколько решений в виде «дорожной карты» по поддержке доступа некоммерческих организаций к предоставлению услуг в социальной сфере<sup>18</sup> и комплекса мер по обеспечению поэтапного доступа НКО к бюджетным средствам<sup>19</sup>. Это открыло путь для формирования смешанной системы производства услуг в основных отраслях социальной сферы. Однако доступ к предоставлению услуг и к бюджетным средствам получают прежде всего организации, зарегистрированные в реестрах поставщиков социальных услуг и в реестре исполнителей общественно полезных услуг.

Регистрация негосударственных организаций в реестре поставщиков социальных услуг дает им право на компенсацию расходов за оказанные гражданам услуги за счет средств бюджета<sup>20</sup>. В каждом регионе удельный вес таких организаций от общего количества поставщиков социальных услуг всех форм собственности должен составлять не менее 10%<sup>21</sup>. Анализ региональных реестров поставщиков социальных услуг показал, что в 73 регионах этот показатель выполнен. При этом в трех регионах негосудар-

<sup>18</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.06.2016 N 1144-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере».

<sup>19</sup> «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» от 23 мая 2016 г. N 3468п-П44.

<sup>20</sup> Ч. 8 ст. 30 Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан Российской Федерации».

<sup>21</sup> Контрольный показатель «дорожной карты» по поддержке доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг.



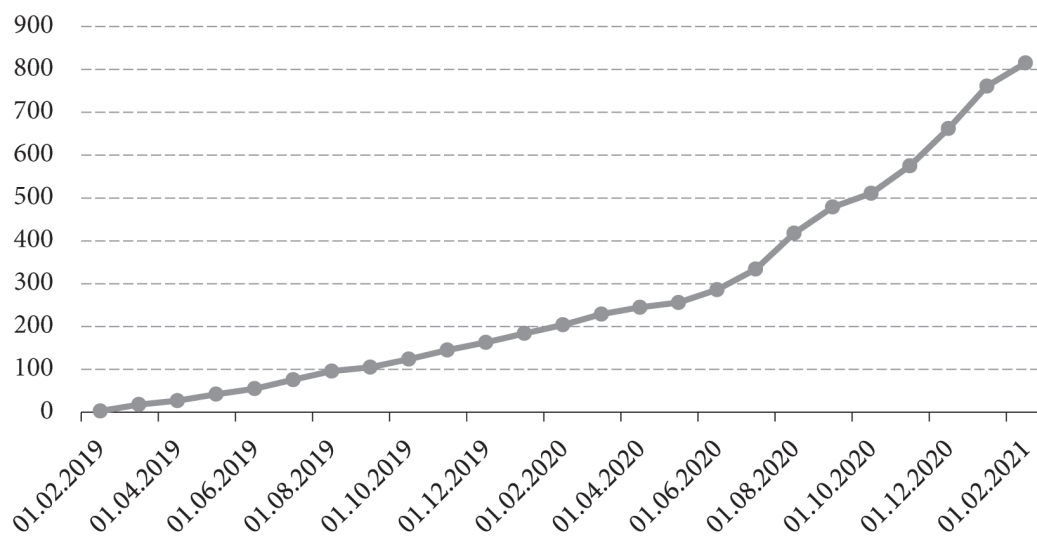
ственные организации составляют более 50% (Республика Башкортостан, Мурманская область, Пермский край).

В целом в региональных реестрах поставщиков социальных услуг на период исследования зарегистрировано 6294 организации: 4811 (76,4%) – государственные учреждения, 991 (15,7%) – НКО и 449 (7,9%) – коммерческие организации и индивидуальные предприниматели<sup>22</sup>. Таким образом, почти четверть поставщиков социальных услуг являются негосударственными организациями, которые с помощью реестров становятся потенциальными партнерами государства в сфере социального обслуживания, а также могут обмениваться между собой информацией и опытом своей деятельности в целях улучшения качества предоставляемых социальных услуг и минимизации излишнего дублирования таких услуг в регионе.

Включение НКО в реестр исполнителей общественно полезных услуг также создает возможность их сотрудничества с органами власти. НКО, включенные в реестр, приобретают право на приоритетное получение мер поддержки. В отличие от других некоммерческих организаций, им могут предоставляться субсидии на исполнение общественно полезных услуг на срок не менее двух лет<sup>23</sup>. Поскольку число НКО, зарегистрированных в реестре, увеличивается с каждым годом (рис.1), можно сказать, что НКО осознают преимущества статуса исполнителя общественно полезных услуг и готовы к партнерским отношениям с государством.

Рисунок 1

### Динамика НКО, зарегистрированных в реестре исполнителей общественно полезных услуг



Источник: Составлен автором.

<sup>22</sup> Данные составлены автором на основе анализа региональных реестров поставщиков социальных услуг.

<sup>23</sup> Ч. 5, 13 ст. 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Таким образом, включение НКО в реестры является юридическим фактом, создающим возможность для их сотрудничества с уполномоченными органами в различных социальных сферах и приоритетного доступа к бюджетным средствам. В связи с этим можно говорить еще об одной функции рассматриваемых реестров – содействие государственной поддержке НКО. Вместе с тем реализация этой функции во многом зависит от политики регионов по распределению субсидий. Например, в Чувашской Республике<sup>24</sup> и Владимирской области<sup>25</sup> приняты нормативные правовые акты, определяющие порядок предоставления субсидий исполнителям общественно полезных услуг. К сожалению, подобные решения приняты не во всех регионах, и НКО – исполнителям общественно полезных услуг приходится участвовать в конкурсах на получение субсидий на общих с другими организациями основаниях.

Функция содействия государственной поддержке некоммерческих организаций свойственна и реестрам получателей поддержки. Подтверждением этому является Перечень поручений Президента РФ по итогам встречи с участниками общероссийской акции «Мы вместе» 30 апреля 2020 г.<sup>26</sup>, согласно которым Правительство России в условиях введения ограничительных мер в связи с распространением коронавирусной инфекции разработало меры поддержки социально ориентированных НКО<sup>27</sup>, включенных в реестры получателей поддержки с 2017 г.

### **Обеспечение подотчетности НКО перед государством и обществом**

Российские реестры не предназначены для размещения отчетов о деятельности НКО. В их структуре нет соответствующих разделов (табл. 1). Несмотря на это, НКО ежегодно представляют отчеты о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов, количестве работников, а также о целях расходования денежных средств и использования иного имущества<sup>28</sup>. Данные сведения размещаются на информационном портале Министерства юстиции Российской Федерации о деятельности НКО и доступны для всех заинтересованных в НКО сторон<sup>29</sup>.

В какой-то степени подотчетность НКО обеспечивают реестры получателей поддержки и реестры поставщиков социальных услуг. Они раскрывают

<sup>24</sup> Постановление кабинета министров Чувашской Республики от 14.03.2018 N 82 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий за счет средств республиканского бюджета Чувашской Республики социально ориентированным некоммерческим организациям – исполнителям общественно полезных услуг, осуществляющим деятельность в сфере охраны здоровья граждан в Чувашской Республике».

<sup>25</sup> Постановление администрации Владимирской области от 27.02.2018 N 131 «Об утверждении Порядка определения объема и предоставления субсидий некоммерческим организациям – исполнителям общественно полезных услуг на возмещение затрат по социальной реабилитации и ресоциализации потребителей наркотических средств и психотропных веществ в немедицинских целях за счет бюджетных ассигнований областного бюджета».

<sup>26</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/63337>.

<sup>27</sup> Постановление Правительства РФ от 15.05.2020 N 685 «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. N 409».

<sup>28</sup> Ч. 3 ст. 32 Федерального закона от 12.01.1996 N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

<sup>29</sup> URL: <http://unro.minjust.ru/NKOReports.aspx>.

информацию о проведенных в отношении НКО проверках. Так, в структуре реестров поставщиков социальных услуг создаются разделы для размещения информации о результатах проверок, а в структуре реестров получателей поддержки предусмотрены разделы для фиксации фактов нецелевого использования предоставленных НКО бюджетных средств и имущества (табл. 1).

## Заключение

Проведенный анализ нормативных правовых актов подтвердил, что цели создания реестров НКО регуляторами четко не определены (за исключением реестров поставщиков социальных услуг). Это затрудняет понимание функционального предназначения реестров в развитии третьего сектора. Вместе с тем неуказание регуляторами целей создания реестров не означает, что им не свойственны функции. В результате анализа и сравнения структур реестров, прав и преимуществ НКО, которые они получают после регистрации в реестрах, а также в результате сравнения форматов реестров и их сервисов в сети Интернет мы определили, какие из функций, рассмотренных в разделе, посвященном обзору источников, свойственны российским реестрам НКО, а также выделена дополнительная функция трех видов реестров – *содействие государственной поддержке НКО* (табл. 3). Учет регуляторами обозначенных функций при уточнении целевого назначения реестров в нормативных правовых актах может способствовать более полному пониманию роли реестров в развитии некоммерческого сектора и партнерских отношений как операторами реестров, так и партнерами и другими заинтересованными в НКО сторонами.

Таблица 3

### Функции реестров НКО

Функции реестров	Ведомственный реестр НКО	Реестры получателей поддержки	Реестры поставщиков социальных услуг	Реестр исполнителей общественно полезных услуг
Сбор, систематизация и раскрытие информации о третьем секторе	+	+	+	+
Агрегация информации о спросе и предложении на услуги НКО	-	-	+	-
Содействие сотрудничеству НКО с государством и межсекторному партнерству	-	-	+	+
Содействие государственной поддержке НКО	-	+	+	+
Обеспечение подотчетности НКО перед государством и обществом	-	+	+	-

Источник: Составлена автором.

Однако в процессе исследования установлено, что свойственные реестрам функции не всегда реализуются в полном объеме по причинам несовершенства их структуры и форматов. Так, в сборе, систематизации и раскрытии информации о третьем секторе применяются все четыре реестра. В частности, ведомственный реестр НКО содержит информацию обо всех созданных в стране некоммерческих организациях, но он не систематизирует и не раскрывает качественные характеристики некоммерческого сектора (виды экономической деятельности НКО, виды оказываемых ими услуг, сведения о добросовестности НКО и др.). По сути его основным предназначением является служить дополнительным инструментом юридической формализации НКО в процессе их государственной регистрации. Другие виды реестров, как было показано путем количественного анализа зарегистрированных в них НКО, систематизируют и раскрывают качественную информацию только об 11,5% действующих НКО. Сведения о деятельности остальных НКО в них не отображаются, но они могут быть востребованы для анализа третьего сектора и принятия решений по его поддержке и развитию.

Если обратиться к зарубежному опыту, то можно встретить примеры, где реестры отображают практически весь некоммерческий сектор. В частности, в Чехии система реестров построена не только с учетом специфики оказываемых услуг (социальные, общественно полезные), но и целей деятельности и организационно-правовых форм НКО. Наряду с реестром поставщиков социальных услуг и реестром исполнителей общественно полезных услуг там создано еще три реестра – реестры учреждений, фондов и ассоциаций<sup>30</sup>. В России существуют аналогичные виды НКО, а также объединения, общины коренных малочисленных народов, казачьи общества, некоммерческие партнерства, автономные некоммерческие организации (далее – АНО). Для каждого вида НКО характерны свои виды деятельности: учреждения и АНО в основном занимаются предоставлением услуг (в этом они мало чем отличаются от коммерческих организаций); ассоциации, объединения, общины, общества – защитой общих прав их членов либо других категорий граждан; фонды – благотворительностью или иной общественно полезной деятельностью.

С целью систематизации информации о третьем секторе можно предложить два варианта: включить в структуру ведомственного реестра Министерства юстиции Российской Федерации разделы о видах деятельности перечисленных НКО и оказываемых ими услугах или создать три реестра в Министерстве экономического развития: реестр учреждений, включая АНО, реестр общественных организаций, общин и обществ и реестр фондов. Поскольку социально-экономическое развитие находится в ведении Министерства экономического развития, то второй вариант, несмотря на увеличение количества реестров, более рационален. Внедрение таких реестров в практику позволит решить задачу систематизации информации

<sup>30</sup> Реестры размещены на портале Министерства юстиции Чехии: URL: [https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-\\$firma](https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-$firma).

о неоднородном по своей природе некоммерческом секторе и во многом исключить ручной сбор информации о НКО в целях принятия государственных решений по их поддержке, что мы наблюдали в 2020 г. при создании временных реестров НКО в условиях карантинных мер. Вопросы целей, структуры и форматов этих реестров могут быть предметом отдельных исследований, которые можно построить на компаративной основе.

В реализации функции сбора, систематизации и раскрытия информации значительную роль играют автоматизированные реестры. Они повышают оперативность сбора информации для принятия государственных решений, что было показано на примере поддержки НКО в условиях действия ограничительных мер, связанных с коронавирусной инфекцией. В связи с этим мы считаем перспективным устранение автономности реестров получателей поддержки путем их централизации в единую автоматизированную информационную систему.

Анализ форматов региональных реестров поставщиков социальных услуг показал, что функция агрегации информации о спросе и предложении на рынке услуг характерна только для 27% таких реестров. Остальные реестры поставщиков социальных услуг не являются автоматизированными информационными системами, способными облегчить выбор услуг и их поставщиков по различным критериям и провести их рейтинговое сравнение. Таким образом, рассуждения Б. Невера о применении технологий в целях более динамичного и адаптированного предоставления информации ее адресатам являются актуальными для операторов реестров, ответственных за их совершенствование. Особенно это актуально для операторов тех регионов, где в сферу социального обслуживания внедряются персонализированные сертификаты, владельцы которых самостоятельно принимают решение о выборе поставщика социальной услуги<sup>31</sup>. В регионах, где реестры поставщиков социальных услуг созданы в форматах doc, pdf или xls, будет полезно, на наш взгляд, перейти на реестры, основанные на специализированных программных комплексах.

Однако преимущества автоматизированного реестра как агрегатора информации о спросе и предложении на услуги снижаются, если его сервисы и структура не позволяют предоставить полную информацию о НКО и их услугах для заинтересованных в них сторон, что можно сказать в отношении реестра исполнителей общественно полезных услуг. Этот реестр не предоставляет пользователям сервисы, характерные для автоматизированных реестров поставщиков социальных услуг, а его структура не содержит разделов об условиях предоставления услуг, их ценах и об опыте работы поставщиков. Можно сказать, что реестр создан, прежде всего, для целей административного учета исполнителей общественно полез-

<sup>31</sup> Регионы, которые в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2020 г. N 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» начали формировать социальный заказ в сфере социального обслуживания, в том числе с применением социальных сертификатов: Белгородская, Калининградская, Московская, Новосибирская и Ярославская области, Красноярский край и Ханты-Мансийский автономный округ-Югра.

ных услуг, а не для их продвижения среди потребителей и потенциальных партнеров. Полагаем, что регулятору следует включить в структуру этого реестра перечисленные выше разделы, а также усилить реестр сервисом «Витрина услуг» для агрегации информации по видам услуг и их поставщикам в разрезе регионов.

Анализ нормативных правовых актов, на основе которых созданы реестры поставщиков социальных услуг и реестр исполнителей общественно полезных услуг, показал, что регистрация НКО в данных реестрах является основанием для их вовлечения в кооперацию с государственным сектором по производству социальных и иных общественно полезных услуг. Фактически эти реестры являются инструментами развития сотрудничества НКО с государством и межсекторного партнерства, а незначительное количество зарегистрированных в них в настоящее время НКО можно объяснить относительно небольшим периодом применения реестров. Возможно, процент НКО, зарегистрированных в реестрах, через несколько лет увеличится, на что указывает рост числа исполнителей общественно полезных услуг за последние два года (рис. 1). Стимулом для «вхождения» НКО в реестры выступают гарантии со стороны государства по доступу к бюджетным средствам, но для их реализации регионам необходимо принять акты, определяющие порядок участия НКО в процедурах по получению бюджетных субсидий, что является перспективной задачей для многих регионов.

Говоря о функции реестров по содействию межсекторному партнерству, следует также обратить внимание на их роль в развитии отношений НКО с донорами. Это может стать предметом отдельных исследований, построенных на интервью с представителями коммерческих организаций и фондов – доноров некоммерческого сектора, а также на анализе локальных актов доноров на предмет наличия в них такого основания оказания помощи НКО, как регистрация организации в том или ином государственном реестре НКО.

Анализ структур реестров НКО показал, что российские реестры не предназначены для публичной отчетности НКО. Только два вида реестров (получателей поддержки и поставщиков социальных услуг) содержат элементы публичной отчетности в виде разделов о результатах состоявшихся в отношении НКО проверок. При этом НКО ежегодно размещают отчеты на информационном портале Министерства юстиции Российской Федерации о своей деятельности. Таким образом, потенциальные партнеры НКО и потребители их услуг вынуждены обращаться к разным источникам информации для ознакомления с деятельностью некоммерческих организаций и ее результатами. Для удобства партнеров и потребителей, а также в целях повышения прозрачности некоммерческого сектора через применение единой информационной системы представляется рациональным включить отчетность НКО в структуру ведомственного реестра Министерства юстиции Российской Федерации, поскольку именно этот реестр содержит информацию обо всех созданных в стране НКО.



## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Гришина Е.Е., Цацура Е.А. Развитие негосударственных социальных услуг для пожилых: барьеры и пути их преодоления // Экономика труда. 2019. Т. 6, № 4. С. 1475–1490. doi: 10.18334/et.6.4.41209.
2. Ратцен Д., Мур Д., Дарем М. Правовые основы деятельности некоммерческих организаций в Центральной и Восточной Европе. 2009. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31568097&mode=p](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31568097&mode=p).
3. Мамедов Э.Ф. Реестр социально ориентированных некоммерческих организаций – получателей поддержки: вопросы терминологии // Вестник ИрГТУ. 2015. № 5. С. 240–244.
4. Мерсиянова И.В., Беневоленский И.Б. НКО как поставщики социальных услуг: верификация слабых сторон // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 83–104.
5. Anheier H.K. Reflections on the concept and measurement of global civil society // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 2007. Vol. 18, no. 1. P. 1–15.
6. Appe S. Civil society mappings by government // *Journal of Civil Society*. 2011. Vol. 7, no. 2. P. 157–178.
7. Appe S. What about “Who is mapping” and its implications? Comments on Brent Never’s “The case for better maps of social service provision.” // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organization*. 2012. No. 23. P. 204–212.
8. Appe S. Government Mapping of the Third Sector: A Government Innovation for Regulation and Coordination? Perspectives From the Third Sector // *International Journal of Public Administration*. 2015. Vol. 38, no. 10. P. 724–733.
9. Daly S. Mapping civil society in the Republic of Ireland // *Community Development Journal*. 2007. Vol. 43, no. 2. P. 157–176.
10. De Vries M.S., Nemeč J. Contextualizing Alternative Service Delivery Arrangements. In: J. Nemeč, V. Potier and M. S. de Vries (eds). *Alternative Delivery Service. IASIA / IIAS*, 10–17. 2018. URL: <https://www.iias-iisa.org/page/ebook>.
11. Gray F. E., Hopkins K. Transported: New Zealand Non-profit Organizations, Digital Platforms and the Limitations of Metaphor // *New Media & Society*. 2019. Vol. 21, no. 3. P. 750–769.
12. Gálvez-Rodríguez M. D. M., Caba-Pérez C., López-Godoy M. Drivers of Twitter as a Strategic Communication Tool for Non-profit Organizations // *Internet Research*. 2016. Vol. 26, no. 5. P. 1052–1071.
13. ICNL. Recent laws and legislative proposals to restrict civil society and civil society organizations // *International Journal of Not-for-Profit Law*. 2006b. Vol. 8, no. 4. P. 76–85.
14. Zabolotnaya G., Larionov A. Arrangements for the Transfer of Social-Services Delivery to Non Governmental Providers (Regional Practices, Russia) // *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2019. Vol. XII, no. 2. Winter 2019 /2020. P. 251–274.

15. Never B. The case for better maps of social service provision // *Voluntas*. 2011. Vol. 22, no. 1. P. 174–188.
16. Pestoff V. Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 2012. Vol. 23, no. 4. P. 1102–1118.
17. Salamon L.M. *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Johns Hopkins University Press, Baltimore. 1995.
18. Salamon L.M. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press, New York. 2002.
19. Salamon L.M., Toepler S. Government-Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 2015. Vol. 26, no. 6. P. 2155–2177. DOI: 10.1007/s11266-015-9651-6.
20. Salamon L.M., Benevolenski V.B., Jakobson L.I. Penetrating the Dual Realities of Government – Nonprofit Relations in Russia // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 2015. Vol. 26, no. 6. P. 2178–2214.
21. Saxton G. D, Wang L. The Social Network Effect // *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 2014. Vol. 43, no. 5. P. 850–868.
22. Smith J. Evaluating a vital dimension of self-regulation of nonprofits: the relationship between the Iowa Register of Accountability and voluntary website disclosure. PhD Thesis. University of Iowa. 2010.
23. Sunstein C. *Nudges.gov: Behavioral Economics and Regulation*. Forthcoming, Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law (Eyal Zamir and Doron Teichman eds.). 2013. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2220022>.
24. Үониş R., Gurgu E. Common mistakes in social media. A case study on a non-profit company // *Journal of Economic Development, Environment and People*. 2018. Vol. 7, no. 3. P. 32–48.
25. Weil D., Fung A., Graham M., Fagotto E. The effectiveness of regulatory disclosure policies // *Journal of Policy Analysis and Management*. 2006. Vol. 25, no. 1. P. 155–181.
26. World Bank. *Issues and Options for Improving Engagement Between the World Bank and Civil Society Organizations*. The World Bank, Washington, DC. 2005.

## REFERENCES

---

1. Anheier, H.K. (2007) ‘Reflections on the concept and measurement of global civil society’, *Voluntas, International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 18 (1), pp. 1–15.

2. Appe, S. (2011) 'Civil society mappings by government', *Journal of Civil Society*, 7 (2), pp. 157–178.
3. Appe, S. (2012) 'What about "Who is mapping" and its implications? Comments on Brent Never's "The case for better maps of social service provision"', *Voluntas, International Journal of Voluntary and Nonprofit Organization*, 23 (1), pp. 204–212.
4. Appe, S. (2015) 'Government mapping of the third sector: A government innovation for regulation and coordination? Perspectives from the third sector', *International Journal of Public Administration*, 38 (10), pp. 724–733.
5. Daly, S. (2007) 'Mapping civil society in the Republic of Ireland', *Community Development Journal*, 43(2), pp. 157–176.
6. De Vries, M. S. and Nemeč, J. (2018) 'Contextualizing alternative service delivery arrangements', in J. Nemeč, V. Potier and M. S. de Vries (eds). *Alternative Delivery Service*. IASIA / IIAS, pp. 10–17. Available at: <https://www.iias-iisa.org/page/ebook> (Accessed 11 January 2021).
7. Duglas, R., Djevid, M. and Majkl, D. (2009) *Pravovye osnovy deyatel'nosti nekommercheskikh organizatsiy v Tsentral'noy i Vostochnoy Evrope* [Law foundations of non-profit organizations in Central and Eastern Europe]. Available at: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31568097&mode=p](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31568097&mode=p) (Accessed 11 January 2021).
8. Gray, F.E. and Hopkins, K. (2019) 'Transported: New Zealand non-profit organizations, digital platforms and the limitations of metaphor', *New Media & Society*, 21(3), pp. 750–769.
9. Gálvez-Rodríguez, M. D. M., Caba-Pérez, C. and López-Godoy, M. (2016) 'Drivers of twitter as a strategic communication tool for non-profit organizations', *Internet Research*, 26(5), pp. 1052–1071.
10. Grishina, E.E. and Tsatsura, E.A. (2019) 'Razvitie negosudarstvennykh sotsialnykh uslug dlya pozhilykh: barery i puti ikh preodoleniya' [The development of non-state social services for the elderly: barriers and ways to overcome them], *Ekonomika truda*, 6(4), pp. 1475–1490. DOI: 10.18334/et.6.4.41209.
11. ICNL (2006b) 'Recent laws and legislative proposals to restrict civil society and civil society organizations', *International Journal of Not-for-Profit Law*, 8(4), pp. 76–85.
12. Zabolotnaya, G. and Larionov, A. (2019) 'Arrangements for the transfer of social-services delivery to non governmental providers (regional practices, Russia)', *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, XII(2), pp. 251–274.
13. Mamedov, Je.F. (2015) 'Reestr sotsial'no orientirovannykh nekommercheskikh organizatsiy – poluchateley podderzhki: voprosy terminologii' [Register of socially oriented non-profit organizations – recipients of support: terminology issues], *Vestnik IrGTU*, 5, pp. 240–244.
14. Mersianova, I.V. and Benevolenski, V.B. (2017) 'NKO kak postavshchiki sotsial'nykh uslug: verifikatsiya slabyykh storon' [NPOs as Social Services Providers: Organizational Weaknesses Verifying], *Public Administration Issues*, 2, pp. 83–104.
15. Never, B. (2011) 'The case for better maps of social service provision', *Voluntas*, 22(1), pp. 174–188.

16. Pestoff, V. (2012) 'Co-production and third sector social services in Europe: Some concepts and evidence', *Voluntas, International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), pp. 1102–1118.
17. Salamon, L. (1995) *Partners in public service: Government-nonprofit relations in the modern welfare state*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
18. Salamon, L.M. (ed.) (2002) *The tools of government: A guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
19. Salamon, L.M. and Toepler, S. (2015) 'Government-nonprofit cooperation: Anomaly or necessity?', *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(6), pp. 2155–2177. DOI: 10.1007/s11266-015-9651-6.
20. Salamon, L.M., Benevolenski, V.B. and Jakobson, L.I. (2015) 'Penetrating the dual realities of government – nonprofit relations in Russia', *Voluntas, International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(6), pp. 2178–2214.
21. Saxton, G. D. and Wang, L. (2014) 'The social network effect', *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 43(5), pp. 850–868.
22. Smith, J. (2010) *Evaluating a vital dimension of self-regulation of nonprofits: The relationship between the Iowa Register of Accountability and voluntary website disclosure* (PhD Thesis). University of Iowa.
23. Sunstein, C. (2013) *Nudges.gov: Behavioral economics and regulation*. Forthcoming, *Oxford handbook of behavioral economics and the law* (Eyal Zamir and Doron Teichman eds.). Available at: <https://ssrn.com/abstract=2220022> (Accessed 3 October 2020).
24. Țoniș, R. and Gurgu, E. (2018) 'Common mistakes in social media. A case study on a non-profit company', *Journal of Economic Development, Environment and People*, 7(3), pp. 32–48.
25. Weil, D., Fung, A., Graham, M. and Fagotto, E. (2006) 'The effectiveness of regulatory disclosure policies', *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(1), pp. 155–181.
26. World Bank (2005) *Issues and options for improving engagement between the World Bank and civil society organizations*. Washington, DC: The World Bank.