НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ В СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ РЕГИОНОВ РОССИИ: ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ НКО НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН И НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Аннотация

В статье автор предлагает анализ региональной политики Республики Башкортостан и Новосибирской области в сфере включения некоммерческих организаций в предоставление социальных услуг уязвимым категориям населения. Цель исследования — выявить региональные особенности социального партнерства, изменяющегося под влиянием реформы социальной политики 2010-х годов. Основные источники в данной работе: данные Минэкономразвития по поддержке НКО за 2022 г., данные Фонда президентских грантов. В качестве методологической рамки используются принципал-агентская теория и институциональный анализ. В работе предлагается вывод о существовании различных моделей социальной политики регионов, которые адаптируются к институциональным изменениям, инициированным федеральным центром: в Башкортостане закрепляется модель new public management, в то время как в Новосибирской области развиваются диверсифицированные механизмы поддержки третьего сектора.

Ключевые слова: некоммерческий сектор, социальное партнерство, социальная политика, региональная политика.

Автор

Силантьев Алексей Олегович

Студент магистратуры факультета политологии
МГУ имени М.В. Ломоносова
Москва, Россия

Введение

Некоммерческий сектор как институциональное выражение феномена гражданского общества является одним из акторов политики. Выражая интересы тех или иных социальных групп и предоставляя этим группам определенные виды услуг, некоммерческие организации включаются в сферу распределения и производства общественных благ. Известно, однако, что деятельность по выражению интересов социальных групп актуализирует проблему принципал-агентских отношений, когда агент (НКО), действуя от имени принципала (социальной группы), может преследовать свои интересы, пользуясь асимметрией информации. Место некоммерческой организации в институциональной структуре общества — также важный фактор в исследовании третьего сектора. Правовое регулирование деятельности НКО, особенности взаимодействия с государственными органами, социология руководителей НКО, история развития ассоциаций в рамках того или иного общества влияют на деятельность некоммерческого сектора как актора политики. В России особенно важным для исследования третьего сектора является характер взаимодействия с государственными органами, так как эффект колеи совет-

ского прошлого в значительной степени определил патерналистскую модель взаимодействия с гражданскими ассоциациями [10]. С другой стороны, с 2010-х гг. федеральный центр, ориентируясь на мировой тренд аутсорсинга предоставления социальных услуг, инициировал повышение конкуренции на рынке за счет поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций [11]. Как данный тренд преломляется в практике региональных органов власти? — вопрос, интересующий автора работы. Для выяснения особенностей региональных практик включения НКО в предоставление социальных услуг будут исследованы особенности третьего сектора в двух регионах России — Республике Башкортостан и Новосибирской области. Будут использованы последние данные по этим регионам Министерства экономического развития за 2022 г., показывающие механизмы передачи и объемы средств, выделенных некоммерческим организациям из региональных бюджетов на социальное обслуживание и данные Фонда президентских грантов.

Обоснование выбора регионов

Выбранные регионы занимают высокое положение в рейтинге «Регион-НКО» (11-е, 17-е места рейтинга) 2024 года от RAEX, что говорит о высокой экономической и социальной значимости третьего сектора для этих субъектов [7]. Рассмотрение данных по этим регионам позволит узнать, повлияли ли решения региональных органов власти относительно перераспределения средств для НКО на их высокое место в рейтинге, и какие существуют сходства и различия в выбранной политике.

С другой стороны, в российской и зарубежной литературе по третьему сектору уделено достаточно внимания этим регионам, что позволит сопоставить полученные выводы с заключениями других авторов.

Институциональные условия развития третьего сектора

Исследователи третьего сектора отмечают, что в России в 2010-х годах стартовала реформа социальной политики, направленная на аутсорсинг предоставления социальных услуг некоммерческим организациям [11]. Стремление повысить эффективность социальной политики создало стимул к привлечению гибких низовых структур гражданского общества и социального предпринимательства к производству благ для малозащищенных слоев населения. На законодательном уровне были инициированы нововведения, нацеленные на повышение включенности НКО в социальную политику: были введены статусы «социально ориентированной НКО» (далее — СО НКО), «исполнителя общественно полезных услуг», которые предусматривали право на дополнительную поддержку со стороны государственных структур, за СО НКО закреплялась определенная доля государственных заказов, наращивались выделяемые для СО НКО средства через Фонд президентских грантов, Президентский фонд культурных инициатив. Реакция регионов на инициативы федерального центра оказалась различной: большинство регионов принимали дополнительные меры к упрощению входа на рынок социальных услуг для НКО, ряд регионов использовали так называемую модель институционального замещения, где переход к полисубъектности в сфере социального обслуживания происходит путем преобразования государственных бюджетных учреждений социального обслуживания в организации некоммерческого сектора [4]. Запрос федерального центра на расширение поддержки НКО не остался без ответа регионов: постепенно происходило увеличение средств, выделяемых из региональных бюджетов на поддержку некоммерческих организаций, которое продолжается

даже в условиях специальной военной операции.

Таблица 1. Объем средств, переданных субъектами России СО НКО на предоставление социальных услуг населению в 2020–2023 гг. [3]

Параметр \ Год	2020	2021	2022	2023
Объем средств, млрд руб.	38,1	53,8	54	74,3
Количество СО НКО, тыс.	4,5	4,4	5,2	5,8

Средства из региональных бюджетов выделяются в виде субсидий (на внеконкурсной и конкурсной основах, приблизительно по 35%), в виде компенсаций за оказанные СО НКО услуги по ФЗ-442 (около 15%), в виде закупок услуг по ФЗ-44 (около 1%), и в иных видах (около 15%). В исследованиях российского третьего сектора можно столкнуться с критикой выделения средств путем целевых субсидий ввиду низкой прозрачности оснований, по которым принимается соответствующее решение. Такой механизм передачи средств может скрывать патрон-клиентские отношения региональных органов власти и НКО, получающих субсидии в обмен на медиаподдержку правящей партии накануне выборов, а сами субсидии могут распределяться среди управленческого персонала [12]. При этом аппарат управления может включать в себя партийных работников или бывших работников государственного аппарата. Несмотря на законодательные предостережения о возможном конфликте интересов в случае руководства организацией депутатом или государственным служащим, такие примеры существуют.

За НКО, управляемыми государственным аппаратом, в литературе закрепилась аббревиатура ГОНГО — государством организованные негосударственные организации, — подчеркивающая парадоксальность институционального статуса подобных организаций [5]. При рассмотрении таких организаций в качестве агента выступает НКО, а в качестве принципала выступают те или иные государственные ведомства, а не социальные группы. Цели таких организаций частично смещаются с удовлетворения потребностей малозащищенных групп населения на более прозаичные, такие как формальное выполнение федеральных законов и постановлений (касающихся в том числе поддержки НКО), астротурфинг — создание иллюзии широкой поддержки определенных идей или партии. ГОНГО, создаваемые внешними акторами, ставят целью влияние на политику в государствах, где они функционируют (как, например, американская организация Freedom House).

Республика Башкортостан: модель институционального замещения

В Республике Башкортостан, с точки зрения ряда исследователей, возобладала модель институционального замещения — то есть расширение рынка социальных услуг за счет реорганизации государственных и муниципальных центров социального обслуживания в автономные некоммерческие организации (то есть фактически создание вышеупомянутых ГОНГО) [11]. Это связано в первую очередь с тем, что в Республике не был развит некоммерческий сектор до начала реформ. Таким образом, метод создания ГОНГО явился способом выполнения универсалистского плана федерального центра по расширению рынка социальных услуг, что стало последствием неравномерных позиций регионов в начале движения к новой модели социальной политики. Однако существует точка зрения, что несмотря на искусственный метод создания НКО, эффективность предоставления социальных услуг в Республике выросла [2]. Обратимся к данным Минэкономразвития, показывающим распределение средств для организаций, уставной

деятельностью которых является социальное обслуживание уязвимых групп населения — инвалидов, пожилых людей, людей с ограниченными возможностями здоровья [8].

В 2022 г. из бюджета региона было выделено почти 1,3 млрд рублей на социальное обслуживание для СО НКО. Региональные бюджеты — основной источник средств для третьего сектора. Единственным механизмом, которым передаются средства из регионального бюджета, являются целевые субсидии. 60 из 98 организаций, получавших средства, имеют одинаковую организационно-правовую форму и однотипные названия. Почти все организации были созданы в 2015–2016 гг. — когда принимались законы о дополнительной поддержке для НКО и шел запрос на аутсорсинг со стороны федерального центра. Одна из организаций — автономная некоммерческая организация «Центр социального обслуживания «Ансар» — получила 43% от всех финансов, выделенных некоммерческим организациям в 2022 году Республикой. Ее возглавляет депутат представительного органа городского поселения, который также является учредителем и единственным сотрудником общества с ограниченной ответственностью, созданного при этой АНО.

Несмотря на то что средства, выделяемые ФПГ, более равномерно распределяются между СО НКО, их влияние на сектор не столь велико, так как размеры грантов несопоставимы с размером региональных субсидий [9].

Типовым для Республики является практика преобразования государственного бюджетного учреждения в автономную некоммерческую организацию с сохранением того же юридического адреса. Структуру управления составляют сотрудники предшествующей организации — государственные служащие из Министерства труда и семьи Республики Башкортостан. В отчетах о целевом использовании средств в региональных АНО «Расходы на содержание аппарата управления» в разы превышают «Расходы на целевые мероприятия» [1]. Доля автономных некоммерческих организаций в средствах, выделенных из регионального бюджета (кроме «Ансара»), составляет 54%. Оставшиеся средства (3%) приходятся на общественные организации, некоммерческие организации дополнительного профессионального образования. Таким образом, высокое место Республики Башкортостан в рейтинге «Регион-НКО» стало результатом преобразования государственных учреждений в АНО. Сложно сделать вы-

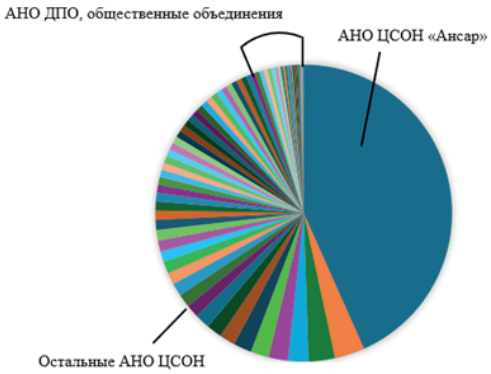

Диаграмма 1. Распределение средств, переданных из регионального бюджета СО НКО в 2022 году в Республике Башкортостан (в сумме 1,3 млрд руб.)

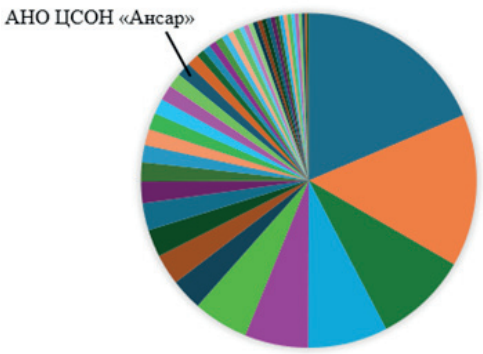

Диаграмма 2. Распределение средств, переданных из Фонда президентских грантов СО НКО Республики Башкортостан на социальное обслуживание за 2018–2024 гг. (в сумме 108 млн руб.)

воды о долгосрочных результатах такой модели социальной политики, так как получив возможность вести деятельность, приносящую доход и фактически перераспределять прибыль в рамках организации, бывшие государственные учреждения не могут дать взамен той гибкости, которая присуща естественным гражданским объединениям, возникающим на основании единой проблемы. С другой стороны, фактически созданные в 2015–2016 гг. республиканскими министерствами АНО начали вести проектную деятельность и конкурировать за гранты Президента и Главы Республики, ориентироваться на квантифицируемые результаты предоставления социальных услуг, расширять горизонты планирования, вести публичные отчеты о деятельности, что приближает логику социальной политики Башкортостана к модели new public management, когда государственные учреждения начинают функционировать в более децентрализованной форме и ориентироваться на стандарты, принятые в деловом секторе. Это и могло отразиться на повышении качества предоставляемых социальных услуг.

Новосибирская область: диверсификация механизмов и объектов поддержки

Новосибирская область в исследованиях российского третьего сектора часто отмечается как положительный пример установления взаимодействия государственных органов и НКО. В Новосибирской области достаточно экономических предпосылок для инноваций в рамках социальной политики: крупнейший транспортный хаб между европейской Россией и Дальним Востоком, научные традиции, значительная прослойка «креативного класса». Здесь возник один из первых в России ресурсных центров для общественных ассоциаций [11].

В Новосибирской области в 2022 г. на социальное обслуживание СО НКО было выделено 1,2 млрд рублей, однако механизмы распределения средств здесь более разнообразны, чем в предыдущем примере. 80% средств распределяются путем субсидий на конкурсной основе, 9% в рамках компенсаций затрат по Закону № 442-ФЗ, оставшиеся — путем целевых субсидий

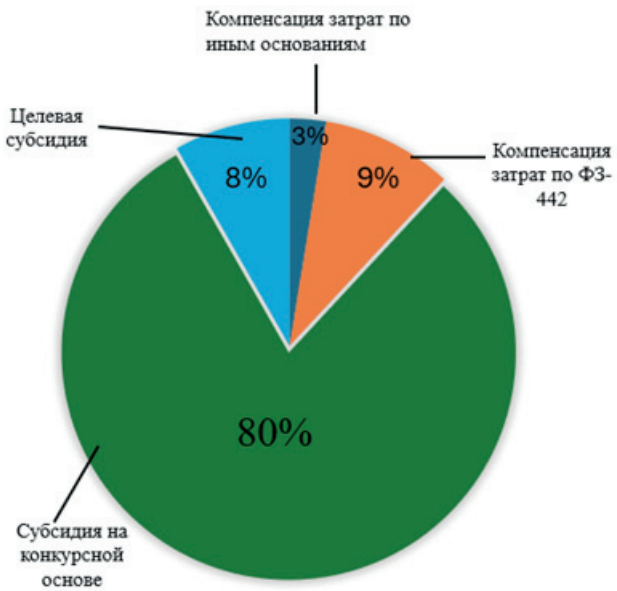

Диаграмма 3. Количество средств, распределенных разными механизмами государственной поддержки НКО в Новосибирской области в 2022 г.

и иных механизмов. Из чего следует, что регион использует все механизмы поддержки НКО, созданные на федеральном уровне.

Распределение средств между разными организационно-правовыми формами НКО имеет ряд особенностей. Средства, выделенные организациям «советского наследия» (унаследованные от советского прошлого общественные организации с ячеистой структурой, занимающиеся защитой интересов определенной группы граждан — Всероссийское общество инвалидов, ветеранов) передаются в основном посредством конкурсных субсидий, и в меньшей степени — посредством целевых [9]. Из этого следует, что региональные органы власти частично отошли от федерального тренда, когда организации «советского наследия», получая целевые субсидии, обменивают их на электоральную поддержку правящей партии — такая модель была распространена и до начала реформы по аутсорсингу социальных услуг. Тем не менее часть этих организаций сохраняют латентную политическую функцию, о чем можно судить по практикам астротурфинга: проведение одной из организаций «советского наследия» конкурса «Я голосую» в преддверии выборов губернатора, участие в патриотических мероприятиях [8]. Средства, выделяемые новым организациям, созданным с 2014 по 2019 гг., предоставляются путем конкурсных субсидий и в рамках компенсаций по ФЗ-442. Это говорит о том, что в Новосибирской области функционируют НКО, занесенные в реестр поставщиков социальных услуг — уставная деятельность таких организаций частично или полностью компенсируется из регионального бюджета. Процедура внесения в реестр критиковалась представителями некоммерческих организаций в других регионах ввиду низких тарифов оплаты выполняемых общественно полезных услуг, завышенных требований оснащения организации и ведения документооборота [2]. Однако наличие в Новосибирской области 34 ресурсных центров, оказывающих консультационную поддержку НКО, положительно отражается на применении данного механизма передачи исполнения социальных услуг от государственных учреждений к субъектам третьего сектора. В рейтинге RAEX информационная прозрачность относительно финансирования деятельности НКО отразилась в высокой оценке по пункту «Онлайн-доступность информации о поддержке СО НКО» — 4,47 из 5.

Развитие третьего сектора в Новосибирской области имеет длинную историю, а даты начала функционирования организаций, пользующихся государственной поддержкой, варьируются в промежутке от начала 1990-х до начала 2020-х гг. Социология некоммерческих организаций иная, нежели в Башкортостане: главы общественных организаций и объединений имеют долгий опыт руководства общественными объединениями, главы автономных некоммерческих организаций и фондов больше аффилированы с бизнес-структурами, нежели с государственными учреждениями, практикуя развитую корпоративную социальную ответственность. Реформа социальной политики 2015 г. легла на плодородную почву институционально развитого третьего сектора Новосибирской области, и расширила механизмы предоставляемой региональными властями поддержки.

Вывод

Развитие третьего сектора в двух регионах во многом предопределилось предыдущей историей развития взаимодействия государства и НКО. Модели распределения регионального бюджета в пользу третьего сектора отличаются, однако задаваемые институциональной структурой НКО тре-

бования — повышение прозрачности деятельности, ориентация на квантифицируемые результаты, высокая гибкость организации, предоставляющей социальные услуги, — способствуют повышению эффективности социальной политики, отмечаемому рядом авторов. В Республике Башкортостан в созданных государством автономных некоммерческих организациях, функционирующих на целевые субсидии региона, закрепляется модель new public management, в то время как в Новосибирской области развиваются диверсифицированные механизмы поддержки третьего сектора, становление которого началось задолго до начала аутсорсинговой реформы.

Литература

1. Бухгалтерская отчетность и финансовый анализ АНО «Ансар» за 2014–2023 гг. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.audit-it.ru/buh_otchet/0261022249_anotsson-ansar (дата обращения: 24.11.2024).
2. *Гришина Е.Е., Цацура Е.А.* Развитие негосударственных социальных услуг для пожилых: барьеры и пути их преодоления // Russian Journal of Labor Economics. — Т. 6. — № 4. — 2019.
3. Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации за 2023 год. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://nko.economy.gov.ru/upload/docs/doklad-o-deyatelnosti-i-razvitii-soczialno-orientirovannyix-nekommercheskix.pdf (дата обращения: 24.11.2024).
4. *Заболотная Г.М., Ларионов А.В.* Региональные практики институционализации негосударственных поставщиков социальных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2017. — № 3. — С. 72–91.
5. *Лушников Д.А.* Организованные правительством неправительственные организации (GONGO): генезис проблематики, интерпретация и функции // Полис. Политические исследования. — 2019. — № 2. — С. 137–148.
6. Открытые данные Фонда Президентских грантов. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://президентскиегранты.рф/public/open-data (дата обращения: 22.11.2024).
7. Региональный рейтинг третьего сектора «Регион-НКО» (2024 год). — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://raex-rr.com/NKO/Region-nko/Region-nko/2024/ (дата обращения: 22.11.2024).
8. Сайт Новосибирской областной организации Всероссийского общества инвалидов. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://noovoi.ru/meropriyatiya/sobytiya/itogi-konkursa-ya-golosuyu-/ (дата обращения: 24.11.2024).
9. Система поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций // Услуги в сфере социальной защиты и обслуживания, переданные НКО в 2022 году. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://nko.economy.gov.ru/opendata/ (дата обращения: 22.11.2024).
10. *Тарасенко А.* Некоммерческий сектор в странах Европейского Союза и России в контексте трансформации государства благосостояния. — СПб.: Норма, 2015. — 224 с.
11. *Cook Linda J., Iarskaya-Smirnova E., Tarasenko A.* Outsourcing social services to NGOs in Russia: federal policy and regional responses. Post-Soviet Affairs. — 2020.
12. *Holavins A.* Strategies of Russian NGOs to engage in social policy implementation // Przegląd Socjologiczny. — 69(2). — 2020. — С. 55–72.
13. *Kulmala M.* Post-Soviet “Political”? “Social” and “Political” in the Work of Russian Socially Oriented CSOs // Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization. — 2016. — Vol. 24. — №2. — P. 199–224.