

УДК 323.2
 DOI: 10.21209/2227-9245-2020-26-2-74-81

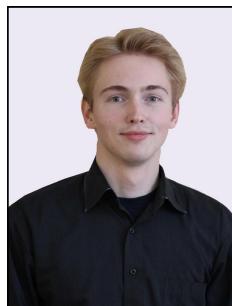
РЕАЛИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ СОЦИАЛЬНО-ОРИЕНТИРОВАННЫХ НКО В КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ – КУЗБАССЕ

IMPLEMENTATION OF MUNICIPAL SUPPORT MECHANISMS OF SOCIALLY-ORIENTED NPO IN KEMEROVO REGION – KUZBASS



Е. В. Матвеева,
Кемеровский
государственный
университет, г. Кемерово
mev.matveeva@yandex.ru

E. Matveeva,
Kemerovo State University,
Kemerovo



А. А. Митин,
Кемеровский
государственный
университет, г. Кемерово
james_cold@mail.ru

A. Mitin,
Kemerovo State University,
Kemerovo

Анализируется нормативно-правовая база по поддержке социально-ориентированных НКО на примере одного из субъектов Российской Федерации – Кемеровской области – Кузбасса. Источниками выступают данные официальных сайтов органов местного самоуправления Кемеровской области, открытых источников сети Интернет и результаты аналитического обзора нормативно-правовых актов, проведенного в августе 2018 г. экспертами организации «Ресурсный центр поддержки общественных инициатив» и учеными Кемеровского государственного университета.

Основными методами исследования выступили системный подход Т. Парсонса, нормативно-ценостный подход и традиционный анализ нормативно-правовых актов. Точной отсчета развития системы поддержки со стороны органов региональной и муниципальной власти социально-ориентированных НКО стало принятие в 2016 г. указа Президента РФ и нескольких постановлений Правительства РФ о поддержке социально-ориентированных некоммерческих организаций, оказывающих общественно полезные услуги населению. Принятые нормативно-правовые акты направлены на предоставление имущественной, финансовой, консультативной и других видов поддержки социально-ориентированным НКО.

В Кемеровской области – Кузбассе не все муниципалитеты добились успехов в реализации принятых нормативно-правовых документов. В этой связи проведены количественный и качественный анализы принятых на муниципальной уровне нормативно-правовых актов по поддержке социально-ориентированных НКО на примере Кемеровской области – Кузбасса. Исходя их рассматриваемых критериев, муниципалитеты разделены по уровням реализации федеральных законов, что позволило выявить достигнутые результаты и имеющиеся проблемы.

В качестве рекомендаций отмечено, что необходимо продолжить работу по оказанию мер поддержки социально-ориентированным НКО, расширить практику поддержки грантами, а также через административные рычагиказать воздействие на муниципалитеты, не имеющие документов по рассматриваемой проблеме. Решение названных вопросов может быть эффективным только в случае совместной работы органов региональной и муниципальной властей, Общественной палаты Кемеровской области и представителей некоммерческого сектора.

Ключевые слова: общество; социально-ориентированные НКО; органы региональной и муниципальной власти; законодательство по поддержке социально-ориентированных НКО; субъекты Российской Федерации; регион; социально-экономическое развитие; Общественная палата Кемеровской области; Кемеровская область – Кузбасс

The authors analyze the regulatory framework to support socially-oriented NPO based on the case of one constituent entity of the Russian Federation – Kemerovo Region – Kuzbass. The source database includes the data of the official websites of Kemerovo Region's local authorities, open sources of the Internet and the results of the analytical review of regulatory acts conducted in August 2018 by the experts of Kemerovo Regional Resource Centre for Supporting Public Initiatives and scientists of Kemerovo State University.

The main methods of the study included T. Parsons systemic approach, the normative-value approach and the traditional analysis of legal acts. The starting point in the development of a support system of socially-oriented NPO by regional and municipal authorities was the adoption of Decree of the Russian President of 2016 and several resolutions of the Government of the Russian Federation on support for socially oriented non-profit organizations providing public utility services to the population. The adopted normative acts are aimed at providing property, financial, advisory and other types of support to socially-oriented NPO.

In Kemerovo Region – Kuzbass, not all municipalities have succeeded in implementing the norms of adopted regulatory documents. In this regard, the authors set the goal of conducting a quantitative and qualitative analysis of regulatory acts adopted at the municipal level to support socially-oriented NPO based on the case example of Kemerovo Region – Kuzbass. Based on the considered criteria, municipalities were divided depending on the level of implementation of federal laws, which made it possible to identify the results achieved and highlight the existing problems.

The authors recommend that it is necessary to continue activities on providing support measures to socially-oriented NPO, expand the practice of grant support, and through administrative levers to influence municipalities that do not have any normative documents on the issue under consideration. The paper concludes that solution of these issues can be effective only in the case of joint work of regional and municipal authorities, the Public Chamber of Kemerovo Region and representatives of the non-profit sector

Key words: society; socially-oriented NPO; society; regional and municipal authorities; legislation to support socially-oriented NPO; subjects of the Russian Federation; region; socio-economic development; Public chamber of the Kemerovo region; Kemerovo region – Kuzbass

Введение. Социально-экономическое развитие и повышение качества жизни населения субъектов Российской Федерации – приоритеты, которые озвучены В. В. Путиным в послании к Федеральному собранию 15 января 2020 г. Однако наряду с государственными институтами в улучшении качества жизни населения заметное место занимают социально-ориентированные некоммерческие организации (далее СО НКО).

Количество подобных организаций на региональном уровне значительно выросло в последние годы, но далеко не всегда процесс создания сопровождается дальнейшей успешной и эффективной работой. Нередко отсутствие помещения, высокие тарифы за ЖКХ или неготовность муниципальных администраций оказать консультативную поддержку некоммерческим организациям негативно сказывается на их дальнейшей работе и приводят к самоликвидации организаций.

Знаковым шагом в решении отмеченной проблемы стало принятие в 2016 г. указа Президента РФ и постановлений Правительства РФ о необходимости оказания поддержки на всех уровнях власти социально-ориентированным организациям, оказывающим общественно полезные услуги. По прошествии времени процесс разработки и принятия законодательства на муниципальном уровне оказался результативным не во всех субъектах РФ, в отдельных из них требуется время

для доработки или принятия дополнительных нормативно-правовых актов, в частности подобная работа необходима в Кемеровской области – Кузбассе.

Цель исследования: научно обосновать результативность воздействия принятых на муниципальной уровне нормативно-правовых актов как механизма по поддержке СО НКО на примере одного из субъектов Российской Федерации – Кемеровской области – Кузбасса.

Методология и методика исследования. При проведении исследования авторы опирались на ряд методологических подходов и методов, в частности системный подход Т. Парсонса, нормативно-ценостный подход, традиционный анализ документов (нормативно-правовых актов). С помощью метода анализа документов разработаны критерии сбора и анализа нормативно-правовых актов муниципальных образований Кемеровской области – Кузбасса. Применение системного подхода Т. Парсонса и нормативно-ценостного подхода позволило систематизировать собранный материал и провести качественный анализ по разработанным критериям (наличие/отсутствие муниципальных программ по поддержке СО НКО, наличие/отсутствие нормативно-правовых актов по передаче имущества и финансовой поддержке, наличие законодательства по льготам для СО НКО).

Результаты исследования и их обсуждение. Процесс научного осмысливания вопросов оказания поддержки СО НКО можно разбить на два исследовательских направления.

Первое направление, являющееся доминирующим при изучении рассматриваемой проблемы, основывается на экономическом подходе к изучению социально-ориентированных некоммерческих организаций. Внимание уделяется вопросам оказания финансовой поддержки СО НКО на разных уровнях реализуемой власти (А. В. Грищенко, О. Н. Долина, Р. Э. Шабаев) [3; 4; 14], взаимодействию СО НКО со сферой государственно-частного партнёрства (А. Ю. Фофанова) [11], инфраструктурной поддержки СО НКО, включая зарубежный опыт (В. Ю. Кулькова, В. В. Романова) [6; 9].

Второе направление получило гораздо меньшее развитие и связано с проведением политического и правового анализа. В числе рассматриваемых вопросов следует отметить анализ зарубежного опыта и формируемые отечественные практики государственной поддержки СО НКО (В. Б. Беневоленский, Н. А. Омельченко, Ю. В. Гимазова) [2; 7; 13], правовые аспекты государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (В. Д. Сбитнев, П. А. Сумина) [10], региональные особенности выделяемых субсидий и других форм поддержки на реализацию программ по поддержке СО НКО преимущественно на примере Центрального и Приволжского федеральных округов (Е. И. Черненкова, Е. А. Исаева) [5; 12].

Анализ проведенных исследований показал, что рассматриваемая проблематика оценивается преимущественно через призму экономического подхода. Проведенных социально-политических исследований недостаточно при явно неравномерном географическом охвате изучаемых СО НКО. Практически отсутствуют исследования, направленные на изучение и разработку практических рекомендаций по оказанию различных форм поддержки СО НКО в Сибирском федеральном округе, в частности, в Кемеровской области – Кузбассе.

При проведении исследования учитывались данные официальных сайтов органов местного самоуправления Кемеровской области и открытых источников сети Интернет на ноябрь 2019 г. Наряду с этим во внимание взяты результаты аналитического обзора нормативно-правовых актов в отношении социально-ориентированных некоммерческих организаций, проведенного в августе 2018 г. экспертами Ресурсного центра поддержки общественных инициатив (Кемерово) и учеными Кемеровского государственного университета [8], что позволило оценить динамику изменений за прошедший период времени.

Проведен анализ законодательства 34 муниципальных образований Кемеровской области – Кузбасса с учетом названных критериев. Муниципалитеты разделены на три группы, в зависимости от степени разработанности законодательства по поддержке СО НКО (рис. 1).



Рис. 1. Распределение муниципалитетов Кемеровской области по оказанию поддержки СО НКО /
 Fig. 1. Distribution of municipalities in Kemerovo Region by support they provide for SO NPO

В группу с высоким уровнем поддержки вошли муниципалитеты, в которых разработаны муниципальные программы по всем мониторинговым показателям. В группу со средним уровнем – муниципалитеты с положительной динамикой в формировании и усовершенствовании законодательной базы и выполнением большей части оцениваемых критериев. В группу с низким уровнем – муниципалитеты, в которых отсутствуют законодательные акты, направленные на поддержку НКО, при этом количество самих некоммерческих организаций минимально или такие организации отсутствуют, оцениваемые критерии не выполняются.

Такой критерий, как законодательство по льготам для СО НКО, не учитывался при классификации в силу отсутствия в муниципалитетах соответствующих нормативно-правовых актов за исключением Юргинского городского округа и Прокопьевского муниципального района.

Оценивая сложившуюся за рассматриваемый период ситуацию в отношении поддержки СО НКО, отметим незначительную положительную динамику в группе с высоким

уровнем поддержки (август 2018 г. – 3 муниципалитета, ноябрь 2019 г. – 5). В группе со средним уровнем поддержки положительные изменения выглядят более убедительными за счет качественных улучшений в работе муниципалитетов (2018 г. – 11; 2019 г. – 18). В группе с низким уровнем поддержки произошло сокращение муниципалитетов (2018 г. – 20; 2019 г. – 11).

Подобные изменения свидетельствуют о результатах совместной работы Ресурсного центра поддержки общественных инициатив, Общественной палаты Кемеровской области и глав (заместителей) муниципальных образований по вопросу совершенствования и восполнения «пробелов» в муниципалитетах по вопросу нормативно-правовой поддержки СО НКО.

Исходя из направленности, муниципальные программы разделены на несколько групп – по развитию отдельных сфер общества; по выделению средств в бюджете; по социальной поддержке населения и т. д. (рис. 2). При этом в 9 из 34 муниципалитетов в Кемеровской области – Кузбассе подобные программы отсутствуют.



Рис. 2. Распределение муниципалитетов по реализуемым программам по поддержке СО НКО, % /
Fig. 2. Distribution of municipalities by programs they implement to support SO NPO, %

При сопоставлении данных 2018 и 2019 гг. в целом наблюдается положительная динамика по сокращению количества муниципальных образований, не оказывающих ни один из видов финансовой поддержки СО

НКО (сокращение с 47 до 29 %). В то же время по данным на ноябрь 2019 г. финансовая поддержка СО НКО по-прежнему не осуществляется в 10 муниципалитетах Кемеровской области – Кузбасса (рис. 3).

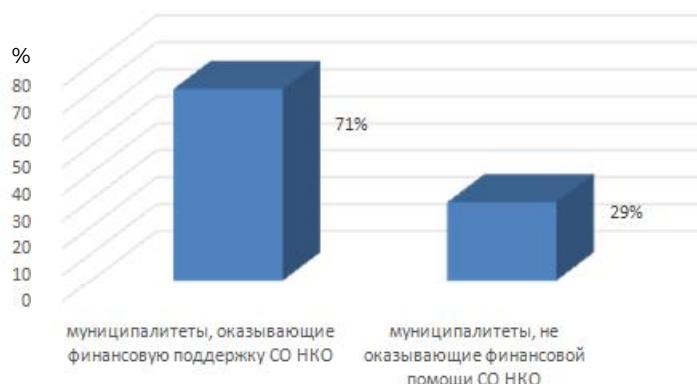


Рис. 3. Финансовая поддержка СО НКО, % / Fig. 3. Financial support of SO NPO, %

Доминирующей формой финансовой поддержки остается выделение муниципалитетами субсидий на такие статьи расходов СОНКО, как оплата коммунальных услуг, оплата труда сотрудников НКО и др. (2018 – 89%; 2019 – 88%). Проведение конкурсов и выделение грантов для СО НКО – еще одна важная форма поддержки организаций, способствующая конкуренции внутри некоммерческого сектора за качество оказываемых услуг в социальной сфере. Только в четырех муниципалитетах (Мысковский городской округ, Прокопьевский городской округ, Беловский муниципальный район, Ленинск-Кузнецкий муниципальный район) оказывается помощь (гранты) и проводятся конкурсы.

По итогам проведенного исследования выявлено, что самой распространенной формой поддержки СО НКО в Кемеровской области – Кузбассе остается предоставление имущества в пользование организациям на условиях аренды.

Распределение муниципалитетов в зависимости от осуществляющей имущественной поддержки выглядит следующим образом: 15 муниципалитетов, оказывающих имущественную поддержку; 1 муниципалитет, в котором разработан проект закона (Полысаевский городской округ); 18 муниципалитетов, в которых нет законодательства (рис. 4).

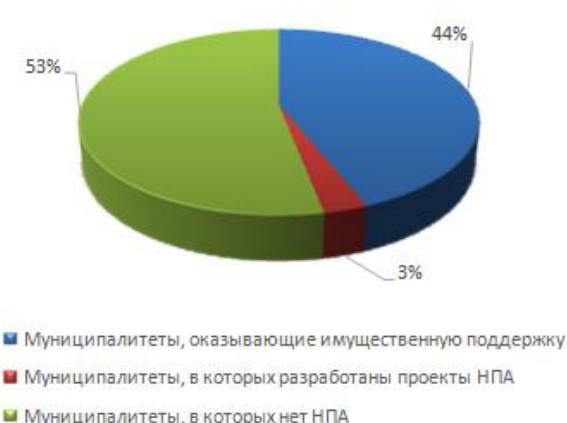


Рис. 4. Распределение муниципалитетов в зависимости от наличия/отсутствия оказываемой имущественной поддержки, % / Fig. 4. Distribution of municipalities depending on whether they provide property support or not, %

Наряду с этим наиболее сложной выглядит ситуация при распределении муниципалитетов на два типа территориального деле-

ния – округа и районы. В городских округах: 66 % муниципалитетов оказывают имущественную поддержку; 3 % – в стадии разра-

ботки законопроекта; 31 % имущественной поддержки не оказывают. В муниципальных районах лишь 28 % оказывают имущественную поддержку.

Итак, наблюдается процесс стагнации в вопросе возможного увеличения количества муниципалитетов, до сих пор не разработавших муниципальные законопроекты по оказанию имущественной поддержки СО НКО. За период август 2018 г. – ноябрь 2019 г. изменения затронули только те муниципалитеты, которые перешли из группы разрабатывающих в группу разработавших документы (единственный муниципалитет – Березовский городской округ). Неизмененной остается ситуация с утверждением законопроекта в Полясаевском городском округе. До сих пор не приступили к разработке законодательства по вопросу имущественной поддержки СО НКО 18 муниципалитетов, хотя она не требует финансовых вложений. Сложившаяся ситуация свидетельствует о нежелании глав муниципалитетов заниматься названными вопросами или их некомпетентности в данной сфере, при этом выдвигаемая причина – отсутствие в муниципалитете СО НКО – давно не актуальна.

Заключение. Необходимо отметить ряд положительных моментов в развитии муниципальных образований Кемеровской области – Кузбасса по оказанию поддержки СО НКО.

Во-первых, за прошедший год с момента проведения мониторинга количество нормативно-правовых актов по поддержке СО НКО, как и количество самих муниципалитетов, оказывающих различные виды социально-экономической поддержки, возросло. В группу лидеров наряду с городами Кемерово, Новокузнецк и Междуреченск вошли Калтан и Юрга.

Во-вторых, сократилось число муниципалитетов, отнесенных ранее к группе с низким уровнем развития в вопросах поддержки СО НКО. Положительная динамика отмечена в работе глав Беловского, Березовского, Краснобродского городских округов и Крапивинского, Новокузнецкого, Топкинского, Тяжинского муниципальных районов.

В-третьих, в муниципалитетах наблюдается количественный и качественный рост программ по оказанию поддержки СО НКО, в том числе через такие формы, как оказание имущественной и финансовой помощи. За период с августа 2018 г. по ноябрь 2019 г. принято десять новых муниципальных программ по поддержке СО НКО.

Существует также ряд отрицательных моментов, которые требуют внимания. В их числе – дальнейшая работа по закреплению мер оказания различных видов поддержки в законодательстве муниципальных образований, а также проведение мероприятий по повышению квалификации работников СО НКО. Особое значение имеет расширение практики применения системы грантов для СО НКО, которая дает возможность искать новые формы социальной поддержки населения и повышает качество оказания социальных услуг. Необходимо также посредством административных рычагов воздействовать на муниципалитеты, не предпринимающие шагов по названным вопросам (Ижморский, Тисульский, Яйский).

Изменения возможны лишь в случае дальнейшей совместной работы органов региональной и муниципальной власти, Общественной палаты Кемеровской области и представителей некоммерческого сектора.

Список литературы

1. Беневоленский В. Б., Шмулевич Е. О. Государственная поддержка социально ориентированных НКО: зарубежный опыт // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 150–175.
2. Гимазова Ю. В. Государственная политика в области поддержки и регулирования деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций в современной России // Nauka-Rastudent.ru. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_22411274_81848885.pdf (дата обращения: 23.12.2019). Текст: электронный.
3. Грищенко А. В., Шабаев Р. Э. Финансовая поддержка деятельности социально ориентированных НКО за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ // Некоммерческие организации в России. 2013. № 5. С. 50–56.
4. Долина О. Н. Механизм государственной финансовой поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в России и его совершенствование // РИСК: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2019. № 1. С. 144–150.

5. Исаева Е. А. Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций как предпосылка трансформации некоммерческого сектора России // Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия: Гуманитарные науки. 2013. № 4. С. 76–80.
6. Кулькова В. Ю. Зарубежный опыт инфраструктурной поддержки некоммерческих организаций // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. Т. 10, № 29. С. 43–50.
7. Омельченко Н. А., Гимазова Ю. В. Международный опыт государственной поддержки и регулирования деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций // Вестник университета. 2014. № 16. С. 275–279.
8. Отчет по итогам мониторинга нормативно-правовых актов муниципалитетов, направленных на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций. URL: www.init-kg.ru/?act=sn&cat=26 (дата обращения: 31.12.2019). Текст: электронный.
9. Романова В. В., Мацкевич А. В. Анализ введенных субъектами РФ механизмов преференций для некоммерческих организаций как исполнителей общественно полезных услуг // Регион: экономика и социология. 2019. № 4. С. 117–136.
10. Сбитнев В. Д., Сумина П. А. Правовой механизм финансовой и имущественной государственной поддержки некоммерческих организаций // Академическая публицистика. 2019. № 5. С. 400–407.
11. Фофанова А. Ю. Реализация механизмов поддержки социально ориентированных НКО // Тенденции развития науки и образования. 2018. № 43-4. С. 76–80.
12. Черненкова Е. И. О государственной поддержке социально ориентированных НКО в муниципальных образованиях Республики Карелия // Самоуправление. 2016. № 5. С. 38–41.
13. Kokoreva O. M. Registration of nonprofit organizations: foreign and Russian legislation review // Вестник Федерального бюджетного учреждения «Государственная регистрационная палата при Министерстве юстиции Российской Федерации». 2009. № 2. С. 87–93.
14. Yagudina G. G. Problems of adaptation of financial accountability of nonprofit organizations to IAS // РИСК: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2010. № 1. С. 192–195.

References

1. Benevolensky V. B., Shmulevich E. O. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya* (Issues of state and municipal administration), 2013, no. 3, pp. 150–175.
2. Gimazova Yu. V. *Nauka-Rastudent.ru* (Nauka-Rastudent.ru). URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_22411274_81848885.pdf (Date of access: 23.12.2019). Text: electronic.
3. Grishchenko A. V., Shabaev R. E. *Nekommercheskie organizatsii v Rossii* (Nonprofit organizations in Russia), 2013, no. 5, pp. 50–56.
4. Dolina O. N. *RISK: resursy, informatsiya, snabzhenie, konkurentsija* (RISC: resources, information, supply, competition), 2019, no. 1, pp. 144–150.
5. Isaeva E. A. *Vestnik Yaroslavskogo gosudarstvennogo universiteta im. P. G. Demidova. Seriya: Gumanitarnye nauki* (Bulletin of the Yaroslavl State University named after P. G. Demidov. Series of Humanitarian Sciences), 2013, no. 4, pp. 76–80.
6. Kulkova V. Yu. *Natsionalnye interesy: prioritety i bezopasnost* (National interests: priorities and security), 2014, vol. 10, no. 29, pp. 43–50.
7. Omelchenko N. A., Gimazova Yu. V. *Vestnik universiteta* (Bulletin of the University), 2014, no. 16, pp. 275–279.
8. *Otchet po itogam monitoringa normativno-pravovyh aktov munitsipalitetov, napravlennyh na podderzhku sotsialno oriyentirovannykh nekommercheskikh organizatsiy* (Report on the results of monitoring regulatory acts of municipalities aimed at supporting socially oriented non-profit organizations). URL: www.init-kg.ru/?act=sn&cat=26 (Date of access: 31.12.2019). Text: electronic.
9. Romanova V. V., Mackevich A. V. *Region: ekonomika i sotsiologiya* (Region: Economics and Sociology), 2019, no. 4, pp. 117–136.
10. Sbitnev V. D., Sumina P. A. *Akademicheskaya publitsistika* (Academic journalism), 2019, no. 5, pp. 400–407.
11. Fofanova A. Yu. *Tendentsii razvitiya nauki i obrazovaniya* (Trends in the development of science and education), 2018, no. 43-4, pp. 76–80.
12. Chernenkova E. *Samoupravlenie* (Selfgovernment), 2016, no. 5, pp. 38–41.
13. Kokoreva O. M. *Vestnik federalnogo byudzhetnogo uchrezhdeniya "Gosudarstvennaya registratsionnaya palata pri Ministerstve yustitsii Rossiyskoy Federatsii"* (Bulletin of the Federal budget institution "State registration chamber under the Ministry of justice of the Russian Federation"), 2009, no. 2, pp. 87–93.
14. Yagudina G. G. *RISK: resursy, informatsiya, snabzhenie, konkurentsija* (RISC: resources, information, supply, competition), 2010, no. 1, pp. 192–195.

Коротко об авторах

Матвеева Елена Викторовна, д-р полит. наук, доцент, профессор кафедры философии и общественных наук, Институт истории и международных отношений, Кемеровский государственный университет, г. Кемерово, Россия. Область научных интересов: региональный политический процесс, местное самоуправление и развитие, гражданское общество, общественных контроль
mev.matveeva@yandex.ru

Митин Александр Александрович, канд. полит. наук, доцент кафедры философии и общественных наук, Институт истории и международных отношений, Кемеровский государственный университет, г. Кемерово, Россия. Область научных интересов: региональный политический процесс, местное самоуправление, гражданское общество, общественные движения и НКО
james_cold@mail.ru

Briefly about the authors

Elena Matveeva, doctor of political sciences, associate professor, professor of Philosophy and Social Sciences department, Institute of History and International Relations, Kemerovo State University, Kemerovo, Russia. Sphere of scientific interests: regional political process, local self-government and development, civil society, public control

Aleksander Mitin, candidate of political sciences, professor of Philosophy and Social Sciences department, Institute of History and International Relations, Kemerovo State University, Kemerovo, Russia. Sphere of scientific interests: regional political process, local self-government, civil society, social movements and SO NPO

Образец цитирования

Матвеева Е. В., Митин А. А. Реализация механизмов муниципальной поддержки социально-ориентированных НКО в Кемеровской области – Кузбассе // Вестник Забайкальского государственного университета. 2020. Т. 26, № 2. С. 74–81. DOI: 10.21209/2227-9245-2020-26-2-74-81.

Matveeva E., Mitin A. Implementation of municipal support mechanisms of socially-oriented NPO in Kemerovo region – Kuzbass // Transbaikal State University Journal, 2020, vol. 26, no. 2, pp. 74–81. DOI: 10.21209/2227-9245-2020-26-2-74-81.

Статья поступила в редакцию: 04.02.2020 г.

Статья принята к публикации: 07.02.2020 г.