

## **КОНСТИТУЦИОННОЕ, МУНИЦИПАЛЬНОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО**

УДК 346(470)+347.471(470)

*Андрюенко А. И.*  
*Andrienko A. I.*

### **СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ ПОДДЕРЖКИ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **COMPARATIVE LEGAL CHARACTERISTICS OF SUPPORT FORMS FOR SOCIALLY ORIENTED NON-PROFIT ORGANIZATIONS IN SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION**

В статье проведен сравнительно-правовой анализ правовых актов субъектов Российской Федерации, определяющих меры поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций органами власти. Даны рекомендации для правотворческих и правоприменительных органов власти регионов.

The article provides a comparative legal analysis of the legal acts of subjects of the Russian Federation, which determine the measures of support for socially oriented non-profit organizations by the authorities. Recommendations for law-making and law enforcement bodies of the states are made.

*Ключевые слова:* некоммерческая организация, социально ориентированная некоммерческая организация, грант, субъекты Российской Федерации, региональное законодательство.

*Keywords:* non-profit organization, socially oriented non-profit organization, grant, subjects of the Russian Federation, state legislation.

За девять лет существования такого субъекта права, как социально ориентированные некоммерческие организации (далее – СОНКО), было принято большое количество правовых актов, регулирующих деятельность СОНКО и их взаимоотношения с государством. Во всех 85 субъектах Российской Федерации приняты региональные правовые акты, так или иначе касающиеся СОНКО, которые в зависимости от социальных, экономических и иных особенностей детализируют федеральное законодательство применительно к конкретному субъекту Российской Федерации. Наличие большого объема федеральных и региональных правовых актов, регулирующих взаимоотношения СОНКО и государства, создает предпосылки и условия для систематизации законодательства в рассматриваемой сфере.

Целью данной работы является анализ и сравнение правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы поддержки СОНКО органами власти субъекта. Данное исследование будет полезно для правотворческих и правоприменительных органов регионов.

Сравнение форм поддержки СОНКО проводилось в последние годы в основном с позиции государственного управления, экономики. Так, например, А. С. Артамонова анализировала состояние и функционирование СОНКО в российских регионах по состоянию на 2016 год. Она пришла к выводу, что «в России складывается четкая правовая основа их функционирования, принимаются меры государственной поддержки СОНКО в регионах, которая осуществляется под пристальным вниманием федерального центра» [1, с. 64]. Ссылаясь на мнение историка и политолога Я. Пляйса, А. С. Артамонова считает, что нельзя давать негативную оценку данному факту. Государство, передавая свои функции «сверху вниз» третьему

сектору, в конечном итоге развивает социальную сферу, что ведет к улучшению качества социальных услуг.

А. С. Артамонова также отмечала, что «развитие социально ориентированных некоммерческих организаций идет довольно быстрыми темпами. Преобладающими сферами деятельности СОНКО являются образование, здравоохранение и социальное обслуживание, однако в разрезе субъектов РФ имеются определенные различия как по составу, так и по объему оказываемых услуг. Вместе с тем пока сложно говорить о значительном и достаточном вкладе организаций «третьего» сектора в социально-экономическое развитие» [1, с. 64].

В 2018 году Министерство экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития РФ) в рамках исполнения п. 3 Распоряжения Правительства Российской Федерации от 19 июня 2017 г. № 1284-р представило рейтинг субъектов Российской Федерации по итогам реализации механизмов поддержки СОНКО и социального предпринимательства (далее – рейтинг). Из 85 субъектов Российской Федерации в первую пятерку лидеров рейтинга вошли: Ханты-Мансийский автономный округ (1 место; 42,84 балла), Хабаровский край (2 место; 37,24 балла), Республика Саха (Якутия) (3 место; 35,23 балла); Самарская область (4 место; 34,67 баллов), Пермский край (5 место; 32,72 балла) [2]. Неутешительным кажется тот факт, что даже лидер рейтинга не набрал и половины от возможного количества баллов. С другой стороны, развитие «третьего сектора», вовлеченного в сферу оказания социальных услуг, началось недавно – в 2015 году. Требуется время как для государства, так и для СОНКО, чтобы выстроить работающие схемы оказания услуг, отработать механизмы поддержки государством поставщиков социальных услуг из «третьего сектора».

Для сравнительного анализа региональных правовых актов о СОНКО прежде всего определим критерии сравнения. Основываясь на нормах Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ (далее – Закон № 7-ФЗ) [3], определяющего порядок и условия поддержки СОНКО, представляется необходимым сравнить региональное законодательство по следующим основаниям:

1. Виды деятельности, при условии осуществления которых некоммерческая организация признается органами власти субъекта РФ социально ориентированной.

2. Формы поддержки СОНКО органами государственной власти субъектов Российской Федерации:

- финансовая поддержка;
- имущественная поддержка;
- информационная поддержка;
- консультационная поддержка;
- поддержка в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и добровольцев (волонтеров) СОНКО.

**Виды деятельности, при условии осуществления которых некоммерческая организация признается органами власти субъекта РФ социально ориентированной.** Органы государственной власти в соответствии с установленными федеральными законами полномочиями могут оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами видов деятельности, определенных ст. 31.1 Закона № 7-ФЗ. Также законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться другие виды деятельности, направленные на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в государстве.

Проанализировав законы субъектов о поддержке СОНКО в части установления дополнительных видов деятельности, мы пришли к следующим выводам.

В законодательстве 63 субъектов Российской Федерации предусматриваются другие виды деятельности, помимо предусмотренных федеральным законодательством. В 22 субъектах не приняты законы субъектов о СОНКО (Республика Татарстан, Тыва, Марий Эл, Севастополь; Магаданская, Челябинская, Еврейская автономная области и т. д.).

В основном виды деятельности СОНКО, определенные федеральным законодателем, дополняются на региональном уровне такими, как укрепление межнациональных, межэтниче-

ских и межконфессиональных отношений; защита семьи, материнства, отцовства и детства; развитие детского и молодежного общественного движения; охрана общественного порядка; тушение пожаров; поддержка территориального общественного самоуправления и т. д.

В регионах, на территории которых проживают коренные малочисленные народы, отдельно выделяются виды деятельности по поддержке данных народов. Например, деятельность по защите исконной среды обитания, сохранению и развитию традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры коренных малочисленных народов Севера (Республика Саха (Якутия), Сахалинская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Среди уникальных видов деятельности, определенных только одним субъектом, можно выделить: деятельность по сохранению здоровья и жизни граждан во время купания и массового отдыха на водных объектах (Республика Мордовия); содействие развитию краеведения и поисковых работ, исследованию истории становления и развития Калининградской области; осуществление деятельности, направленной на содействие в организации и развитии художественных промыслов и ремесел на территории Ульяновской области; содействие развитию садоводства, огородничества и дачного хозяйства (Ярославская область); допризывная подготовка молодежи (Кабардино-Балкарская республика) и т. д.

Таким образом, можно констатировать, что в региональном законодательстве установлен широкий круг видов деятельности СОНКО, которые поддерживаются на региональном уровне в приоритетном порядке наравне с видами деятельности, определенными федеральным законом. Виды деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, определяемые законодательством субъекта Российской Федерации, отражают специфику данного региона, но в целом формулировки региональных законов повторяются и отражают проблемы, характерные для всего государства.

На наш взгляд, оптимальной является формулировка, используемая в ст. 3 Закона Тюменской области «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Тюменской области» от 18 февраля 2016 года № 2: «1. Виды деятельности некоммерческих организаций, осуществляемые ими в соответствии с учредительными документами, для признания некоммерческих организаций социально ориентированными устанавливаются в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». 2. Наряду с установленными Федеральным законом «О некоммерческих организациях» видами деятельности социально ориентированными признаются некоммерческие организации, осуществляющие в соответствии с учредительными документами деятельность в сфере ...» [4]. Она позволяет не зависеть от федерального законодателя, могущего изменить виды деятельности, определенные статьей 31.1 Закона № 7-ФЗ.

**Финансовая поддержка.** Согласно Закону № 7-ФЗ оказание финансовой поддержки СОНКО может осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации путем предоставления субсидий [3].

Финансовая поддержка предоставляется СОНКО во всех субъектах Российской Федерации. Среди особенностей данного вида поддержки в регионах можно выделить:

1. Гранты в форме субсидий, которые предусматриваются некоторыми правовыми актами субъектов (например, в Тверской и Тульской областях).

Уникальным примером порядка предоставления гранта является Ханты-Мансийский автономный округ – Югра. Он стал первым субъектом Российской Федерации, оказывающим финансовую поддержку путем выделения гранта Губернатора по аналогии с так называемым Президентским грантом. Новацией является подача заявки в электронном виде. Условия и порядок предоставления гранта регулирует Постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О грантах губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на развитие гражданского общества» от 31.10.2018 № 108.

Отметим, что гранты Губернатора предусмотрены, например, и в Алтайском крае (Указ Губернатора Алтайского края от 6 марта 2014 г. № 16 «О грантах Губернатора Алтай-

ского края в сфере деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций). При этом подача заявки на участие в конкурсе в этом регионе осуществляется в порядке подачи документов в бумажном виде.

В Томской области предусмотрена финансовая поддержка как в форме предоставления субсидий, так и путем предоставления на конкурсной основе грантов в форме субсидий для реализации социальных проектов СОНКО в соответствии с решениями Губернатора и Администрации Томской области.

2. Финансовая поддержка определяется либо в целом, без разделения конкурсов на предоставление субсидий по сферам общественных отношений, либо разделяется:

- на общую поддержку для всех СОНКО;
- поддержку СОНКО, действующих в определенной области.

Второй вариант более распространен. Поддержка оказывается либо в рамках программ широкой направленности (например, поддержка гражданского общества), либо в рамках программ, направленных на поддержку СОНКО, осуществляющих деятельность в определенной сфере (например, поддержка детских и молодежных объединений). В Республике Мордовии, Республике Татарстан, Удмуртской республике, Пермском крае, например, приняты специальные акты по поддержке СОНКО в определенных отраслях – науке, культуре, экологии, развитию детей и молодежи, патриотическом воспитании, социальной адаптации инвалидов и др.

**Имущественная поддержка.** Закон № 7-ФЗ определяет, что оказание имущественной поддержки СОНКО «осуществляется органами государственной власти путем передачи во владение и (или) в пользование таким некоммерческим организациям государственного имущества» [3].

В части правового регулирования имущественной поддержки СОНКО органами власти субъектов РФ можно выявить несколько вариантов: 1) определение условий и порядка имущественной поддержки в законе о поддержке/взаимодействии с СОНКО и принятом в соответствии с ним региональном нормативном правовом акте (например, в Томской области); 2) регулирование имущественной поддержки СОНКО законом субъекта об имуществе (например, в республике Татарстан); 3) определение порядка имущественной поддержки только подзаконным актом органа исполнительной власти субъекта (например, в Амурской области).

**Информационная поддержка.** Оказание информационной поддержки СОНКО осуществляется органами государственной власти субъектов РФ на основании общего закона субъекта о поддержке СОНКО либо лишь на основании Закона № 7-ФЗ. В некоторых субъектах Волго-Вятского макрорегиона приняты специальные акты по информационной поддержке СОНКО (Удмуртская, Чувашская Республики, Пермский край).

**Поддержка в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и добровольцев (волонтеров).** Вопросы профессиональной подготовки работников СОНКО и добровольцев не получают детального регулирования в региональных правовых актах. Чаще всего в законах субъектов о поддержке СОНКО содержатся общие нормы о возможности оказания поддержки либо не содержится никаких.

Минэкономразвития России сформирован список образовательных программ дополнительного образования для специалистов СОНКО по вопросам оказания услуг в социальной сфере, в котором представлены образовательные программы в 33 субъектах Российской Федерации из 85 [5], что свидетельствует о непопулярности данной формы поддержки. На наш взгляд, это связано со сложностью процедуры обучения, но не со спросом на данный вид поддержки. В этой связи хотелось бы обратить внимание регионов на необходимость детального правового регулирования профессиональной подготовки работников СОНКО и добровольцев.

Ранее в исследованиях автора, посвященных социально ориентированным некоммерческим организациям, уже был сделан вывод о том, органы власти субъектов Российской Федерации, реализующие полномочия в сфере поддержки СОНКО, могут составлять список

необходимых курсов повышения квалификации для сотрудников и волонтеров СОНКО и рекомендовать муниципальным образованиям использовать данный список при составлении плана мероприятий по поддержке СОНКО в муниципальном образовании [6].

В связи с большим объемом региональных правовых актов, не представляется возможным в рамках данной статьи отразить все особенности правового регулирования форм поддержки СОНКО в субъектах Российской Федерации. Учитывая, что одна из основных задач, решаемых в том числе путем включения СОНКО в число поставщиков социальных услуг, – это экономическое развитие, обратимся к Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года, которая была утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации 13 февраля 2019 года № 207-р [7] (далее – Стратегия).

Социально-экономическое положение регионов отличается друг от друга, поэтому результаты сравнения правовых актов субъектов друг с другом будут неэффективны. Деление Российской Федерации на 12 макрорегионов, определенных Стратегией, позволяет сравнить правовые акты субъектов внутри макрорегионов. Так, например, в Урало-Сибирском макрорегионе, в который входят Курганская, Тюменская, Свердловская, Челябинская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ, в соответствии с рейтингом Минэкономразвития РФ регионами-лидерами стали: Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (1 место) и Ямало-Ненецкий автономный округ (10 место). Регионы со средним уровнем – Тюменская область (32 место), Свердловская область (35 место). Все четыре субъекта имеют законы о поддержке СОНКО и принятые в соответствии с ними подзаконные акты. В состав регионов, делающих первые шаги к успеху, попала Челябинская область (76 место), а субъекты, имеющие наибольший потенциал роста, замыкают список рейтинга, среди них – Курганская область (80 место). В данных субъектах специальные законы о поддержке СОНКО пока не приняты.

В заключение отметим, что субъекты Российской Федерации, имеющие систему правовых актов, регулирующих вопросы поддержки СОНКО (закон субъекта и принятые в соответствии с ним правовые акты), чаще оказываются в начале рейтинга Минэкономразвития РФ. Регионы, не имеющие специального закона о СОНКО либо распределяющие нормы, касающиеся поддержки СОНКО, по различным правовым актам общего характера, находятся в рейтинге на низких позициях. Это позволяет говорить о необходимости специального правового регулирования поддержки СОНКО в субъектах Российской Федерации.

Социально-экономическое положение регионов сильно отличается друг от друга, поэтому нецелесообразно предлагать практику поддержки СОНКО одного из субъектов в качестве модельной. Но наличие специального регионального законодательства о поддержке СОНКО способствует увеличению показателей развития региона в данной сфере.

### **Литература**

1. Артамонова А. С. Функционирование социально ориентированных некоммерческих организаций в российских регионах // Проблемы развития территории. № 5 (97). 2018. С. 55–67.
2. Евлампиева Т. Результаты рейтинга субъектов РФ по итогам реализации механизмов поддержки СОНКО и социального предпринимательства // Портал некоммерческих организаций Мин-ва эконом. развития Рос. Федерации. URL: <http://nko.economy.gov.ru/> (дата обращения: 01.08.2019).
3. О некоммерческих организациях : федер. закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996 г. № 3. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc> (дата обращения: 01.03.2019).
4. О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Тюменской области : закон Тюменской области от 18 февраля 2016 года № 2 : принят Тюменской областной Думой 11.02.2016 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

5. Евлампиева Т. Список программ дополнительного образования для специалистов СОНКО по вопросам оказания услуг в социальной сфере // Портал некоммерческих организаций Мин-ва эконом. развития Рос. Федерации. URL: <http://nko.economy.gov.ru/> (дата обращения: 01.08.2019).

6. Андриенко А. И. Передача полномочий по оказанию социальных услуг социально ориентированным некоммерческим организациям: некоторые вопросы правового регулирования // Правовая политика и правовая жизнь. № 1. 2019. С. 124–130.

7. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».