

УДК 342

**Матвеева Елена Викторовна**

доктор политических наук, Кемеровский государственный университет, г. Кемерово  
e-mail: mev.matveeva@yandex.ru

**Украинцев Игорь Сергеевич**

аспирант Новосибирского государственного университета экономики и управления, г. Новосибирск  
e-mail: ukraintsew@gmail.com

**Украинцева Дарья Александровна**

аспирант Новосибирского государственного университета экономики и управления, г. Новосибирск  
e-mail: darya140591@gmail.com

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОТНОШЕНИИ СОЦИАЛЬНО  
ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ РФ (НА ПРИМЕРЕ КЕМЕРОВСКОЙ  
ОБЛАСТИ)**

*Мақалада Ресей Федерациясындағы әлеуметке бағытталған коммерциялық емес ұйымдардың қызметін федералды, аймақтық және муниципалды деңгейде заңдастыру процесі көрсетілген. Әлеуметтік салада қызмет көрсететін коммерциялық емес ұйымдарды дамыту туралы заңнаманың негізі болып табылатын 40-ФЗ «Әлеуметке бағытталған коммерциялық емес ұйымдарды қолдау туралы Ресей Федерациясының кейбір заңнамалық актілеріне өзгерістер енгізу туралы» Федералдық заң қарастырылды. Кемерово облысының муниципалды заңнамасының мысалында муниципалды органдардың әлеуметке бағытталған коммерциялық емес ұйымдарды қолдау мәселесі қарастырылып, коммерциялық емес ұйымдардың әлеуметтік қызметтерді ұсынуға қатысу деңгейін тежейтін қазіргі кездегі ерекшеліктер мен мәселелер қарастырылған. Аймақтық және қалалық билік органдарының Кемерово облысының Қоғамдық палатасы мен коммерциялық емес сектор өкілдерінің жұмысына қатысты нормативтік-құқықтық базаны жетілдіру туралы ұсыныстар жасалды.*

***Түйін сөздер:** аймақтық үдерістер; муниципалдық білім беру; әлеуметтік бағдарланған коммерциялық емес ұйымдар; муниципалдық бағдарламалар; коммерциялық емес ұйымдарды әлеуметтік қолдау нысандары.*

*В статье рассмотрен процесс законодательного оформления деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Рассмотрен Федеральный закон № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций», послуживший основой законодательства по вопросу развития некоммерческих организаций, оказывающих услуги в социальной сфере. На примере муниципального законодательства Кемеровской области уделено внимание проблеме поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций со стороны муниципальных органов власти, выявлены текущие особенности и существующие проблемы, затормаживающие уровень участия некоммерческих организаций в оказании услуг в социальной сфере. Даны рекомендации по дальнейшей работе органов региональной и муниципальной власти, Общественной палаты Кемеровской области и представителей некоммерческого сектора по совершенствованию нормативно-правовой базы.*

***Ключевые слова:** региональные процессы; муниципальные образования; социально ориентированные некоммерческие организации; муниципальные программы; формы социальной поддержки некоммерческих организаций.*

*The article describes the process of legislative regulation of the activities of community-focused non-profit organizations in the Russian Federation at the federal, regional and local government levels. The author analyzes Federal Law 40-FZ “On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation on the Support of Community-Based Non-Profit Organizations”, which served as the basis for legislation on the development of non-profit organizations providing services in the social sphere. The case study of the local government legislation of Kemerovo Region examines the issue of supporting of community-focused non-profit organizations by the municipal authorities and identifies current features and existing problems that hinder the expansion of non-profit organizations’ involvement in the provision of social services. The paper summarizes some recommendations on the further work of the regional and municipal authorities, the Public Chamber of Kemerovo Region and representatives of the non-profit sector to improve the regulatory framework.*

***Keywords:** regional processes; municipalities; socially oriented non-profit organizations; municipal programs; forms of social support for non-profit organizations.*

Понятие социально ориентированные некоммерческие организации было законодательно оформлено относительно недавно – 5 апреля 2010 г. вводится

Федеральный закон № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих

организаций». С этого момента времени начинается формирование нормативно-правовой базы на всех уровнях принятия решений, направленной на решение целого спектра социальных, экономических, правовых и др. вопросов, связанных с оказанием поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям (СО НКО).

В числе перечня законодательных актов, регулирующих данную группу организаций, выделим следующие: Указ Президента Российской Федерации от 8 августа 2016 года № 398 "Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг", Постановление Правительства Российской Федерации от 27 октября 2016 года № 1096 "Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания", Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 июня 2016 г. № 1144-р "Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") "Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере", 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, утвержденный Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец 23 мая 2016 г. № 3468п-П44 и др.

Авторами статьи в августе 2018 г. было проведено региональное исследование в рамках Президентского гранта для НКО «Потенциал НКО на развитие Кузбасса», направленное на изучение тенденций развития муниципального законодательства Кемеровской области в сфере поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций [1,2]. В ходе проведенного исследования анализировались нормативно-правовые акты, представленные на официальных сайтах органов муниципальной власти, а также сбор необходимой информации осуществлялся путем направления официальных запросов муниципальным образованиям. При проведении исследования учитывались следующие критерии – наличие муниципальных программ по поддержке СО НКО, наличие нормативно-правовых актов по передаче имущества СО НКО, предусмотрена

или нет финансовая поддержка и законодательство по льготам для СО НКО.

Проведенный анализ законодательства 34 муниципальных образований Кемеровской области позволил сгруппировать муниципалитеты на три уровня в зависимости от степени разработанности нормативно-правовых документов, направленных на поддержку СО НКО – высокий (муниципальные программы по поддержке СО НКО разработаны по всем мониторинговым показателям – города Кемерово, Новокузнецк, Междуреченск), средний (в муниципалитете наблюдается положительная динамика по усовершенствованию законодательной базы в городах – Анжеро-Судженск, Калтан, Ленинск-Кузнецкий, Мыски, Осинники, в районах – Беловский, Гурьевский, Кемеровский, Ленинск-Кузнецкий, Мариинский, Таштагольский), низкий (в муниципалитете отсутствует законодательство, направленное на поддержку СО НКО – города Белово, Березовский, Киселевск, Кемеровский, Полысаево, Прокопьевск, Тайга, Юрга, районы Ижморский, Крапивинский, Новокузнецкий, Прокопьевский, Промышленовский, Тисульский, Топкинский, Тяжинский, Чебулинский, Юргинский, Яйский, Яшкинский).

Обобщая полученные результаты, отметим следующие выявленные особенности, исходя из динамики оформления законодательной базы.

1. Мониторинг нормативно-правовой базы муниципалитетов Кемеровской области позволил выделить несколько основных видов СО НКО, получающим финансовую помощь (субсидии и гранты) со стороны муниципалитетов. При этом деятельность самих некоммерческих организаций во многом зависит от социально-демографических и экономических условий развития муниципальных образований (проживание этнических групп – коренных малочисленных народов, опыт деятельности гражданских инициатив и организаций, бюджет муниципалитета). Отметим также, что доминирование одного или нескольких нижеперечисленных видов некоммерческих организаций и общественных движений предопределяет формирующуюся специфику муниципального законодательства.

2. Одной из форм нормативно-правовых актов, получившей развитие в ряде муниципалитетов (Кемерово, Новокузнецк, Междуреченск, Беловский район, Кемеровский

район, Новокузнецкий район и др.), стали постановления «Об утверждении комплексного плана мероприятий по обеспечению поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению». Данный нормативно-правовой акт в последующем явился основной по дальнейшему совершенствованию нормативно-правовой базы в вопросах предоставления субсидий и других форм поддержки СО НКО. В частности, в Кемерово на основе принятого в 2017 году Постановление Администрации г. Кемерово от 21 декабря 2017 года № 3260 «Об утверждении комплексного плана мероприятий по обеспечению поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению города Кемерово, использованию различных форм поддержки деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций на 2018 - 2020 годы» в 2018 году утверждаются два новых документа – Постановление администрации г. Кемерово от 31.05.2018 №1134 «Об утверждении Порядка и условий предоставления социально ориентированным некоммерческим организациям – поставщикам услуг в сфере культуры, спорта и молодежной политики субсидий из бюджета города Кемерово» и Постановление администрации г. Кемерово от 17.07.2018 №1509 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий некоммерческим организациям, не являющимися государственными (муниципальными) учреждениями».

3. При этом более частым явлением становится регламентация вопросов поддержки НКО со стороны муниципальных образований не через постановления, а путем принятия отдельного раздела в рамках реализуемых программ по социальной поддержке населения (например, муниципальная программа «Социальная поддержка населения Киселевского городского округа» на 2017-2020 годы»). При этом четко прописывается перечень организаций – получателей финансирования от муниципалитета через систему субсидий, грантов и др. форм поддержки.

Наряду с этим получила распространение практика регламентации деятельности

конкретных СО НКО, занимающимися решение этнических и культурных вопросов, относящиеся по направленности своей деятельности к культурно-национальным автономиям. Нередким явлением становится компенсирование отсутствия профильных постановлений по поддержке СО НКО принятием муниципальных программ по поддержке малого и среднего предпринимательства.

В отдельных муниципалитетах на базе уже действующих документов (или при полном отсутствии нормативно-правовых документов) принимаются постановления о ведомственных целевых программах по поддержке определенных СО НКО (например, Постановлением администрации Мысковского городского округа от 22.08.2017 №1678 утверждена ведомственная целевая программа «Социальная поддержка общественной организации «Совет ветеранов (пенсионеров) войны, труда, вооруженных сил и правоохранительных органов» на 2018 год).

4. Постепенное развитие получает практика создания координационных советов муниципальных образований по взаимодействию с СО НКО. В 2018 году Постановлением администрации г. Кемерово от 17.07.2018 № 1388 «Об координационном совете по взаимодействию с социально ориентированными некоммерческими организациями города Кемерово». В Юрге Постановлением администрации города Юрги создан консультативный совет по делам национальностей при Главе города Юрги.

5. Одной из самых распространённых форм поддержки СО НКО в муниципалитетах Кемеровской области на сегодняшний день выступает имущественная поддержка, т. к. это не требует принятие отдельного нормативно-правового акта и некоммерческие организации могут получать в пользование имущество на общих основаниях на условиях аренды. Так, например, в Мысковском городском округе таким документом является Постановление администрации Мысковского городского округа от 6.07.2010 г. №1199 «О передаче нежилого помещения в безвозмездное пользование» (организация «Совет ветеранов (пенсионеров) войны, труда, вооруженных сил и правоохранительных органов»).

На середину августа 2018 года только 14 муниципалитетов имеют нормативно-правовые акты, регламентирующие процесс

предоставления муниципального имущества муниципального образования социально ориентированным некоммерческим организациям во владение и (или) пользование на долгосрочной основе (в отдельных случаях прописывается срок передачи имущества для определённой организации).

Кроме того, передача имущества СО НКО может выражаться в двух формах на бессрочной основе и на определённый период времени. Например, в Ленинск-Кузнецком городском округе в безвозмездное бессрочное пользование передано имущество двум организациям – Общероссийской организации «Российское общество Красного Креста» и Общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийского Трудового Красного Знамени общество слепых». В тоже время на ограниченный период времени с 1.01.2018 по 30.11.2018 года передано в безвозмездное пользование имущество для Ленинск-Кузнецкой городской общественной организации «Городской Совет женщин» и Ленинск-Кузнецкому городскому отделению Всероссийской общественной организации ветеранов (пенсионеров) войны, труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов.

Два муниципалитета (Березовский городской округ и Польшаевский городской округ) разработали проекты соответствующих нормативно-правовых актов, но они пока находятся в стадии согласования.

6. Менее распространенной формой поддержки в рамках муниципального законодательства в вопросе форм поддержки СО НКО являются нормативно-правовые акты, направленные на финансовую поддержку. Отметим несколько видов финансовой поддержки, практикуемой муниципальными образованиями.

- Постановления администраций муниципалитетов об утверждении Порядка предоставления субсидий НКО.

- Постановления администраций муниципалитетов об утверждении порядка и условий предоставления субсидий СО НКО – поставщикам услуг в сфере культуры, спорта и молодежной политики.

- выдача грантов СО НКО (например, в 2018 г. администрацией Мысковского городского округа выдан грант в сумме 60 тыс. руб. «Совету ветеранов (пенсионеров) войны, труда, вооруженных сил и правоохранительных

органов»).

- оказание финансовой поддержки организациям – победителям конкурсов.

- отсутствие практики финансирования СО НКО в силу отсутствия некоммерческих организаций на территории муниципального образования и/или сложности с финансирование подобных программ в силу высоккодотационности муниципалитета.

Практика оказания финансовой поддержки находит применение в 18 муниципалитетах, в числе которых Анжеро-Судженский городской округ, Беловский городской округ, Березовский городской округ, Кемеровский городской округ, Киселевский городской округ, Краснобродский городской округ, Ленинск-Кузнецкий городской округ, Междуреченский городской округ и др. Наибольшее применение находит практика выделения субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям (компенсация затрат на оплату труда сотрудников организаций, оплату коммунальных услуг и т. д.). Только два муниципалитета (Беловский район и Мысковский городской округ) получали поддержку через систему грантовой помощи.

Обобщая полученные результаты в ходе проведенного мониторинга нормативно-правовых актов в вопросах поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, отметим, что муниципальные образования Кемеровской области находятся только вначале пути формирования законодательства в вопросах поддержки СО НКО. Наиболее заметные результаты в разработке нормативно-правовых актах достигнуты Кемеровском городском округе, Новокузнецком городском округе и Междуреченском городском округе. В тоже самое время поддержка муниципалитетами СО НКО исчерпывается сегодня в лучшем случае оказанием финансовой и имущественной помощи. Остаются практически без внимания вопросы, связанные с целым перечнем льгот, крайне востребованных в повседневной работе НКО. В частности, это предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах, оказание консультативной и информационной поддержки, поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев социально ориентированных

некоммерческих организаций.

Наиболее сложная ситуация сложилась в муниципалитетах, где нет никаких нормативно-правовых актов и главное отсутствует проекты таких законов (Тайгинский городской округ, Юргинский городской округ, Ижморский район, Тисульский район, Тяжинский район, Чебулинский район, Юргинский район, Яйский район). Главная причина такой ситуации – отсутствие в муниципалитетах зарегистрированных НКО.

Подтверждением начального этапа развития законодательства в отношении поддержки социально ориентированных НКО со стороны органов местного самоуправления, а также весьма незначительный уровень участия НКО в оказании услуг в социальной сфере в Кемеровской области является составленный Министерством экономического развития РФ рейтинг и озвученный 3 ноября 2018 г. в Татарстане на форуме «Сообщество» [3]. Согласно рейтингу регионы РФ были разделены на четыре группы: регионы-лидеры (Республика Башкортостан, Москва, Новгородская область, Омская область, Республика Саха (Якутия), Севастополь, Республика Татарстан и др.), регионы со средним уровнем результатов (Архангельская, Белгородская, Мурманская области, Новосибирская, Оренбургская, Санкт-Петербург, Тамбовская, Томская и др.), субъекты, делающие только первые шаги к успеху (Адыгея, Алтай, Брянская область, Дагестан, Забайкальский край, Кемеровская, Кировская области, Краснодарский край, Курская, Тверская, Челябинская области, Чеченская Республика и др.) и регионы с

наибольшим потенциалом дальнейшего роста (Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Курганская область, Марий Эл, Саратовская область, Северная Осетия-Алания, Тыва и Чукотский автономный округ) [4,5]. Как видим, Кемеровская область относится к группе регионов, делающих только первые шаги в развитии некоммерческих организаций.

Подводя итог, отметим, что в Кемеровской области как и во многих других регионах Российской Федерации необходимо продолжить совместную работу органов региональной и муниципальной власти, региональных Общественных палат и представителей некоммерческого сектора по дальнейшей работе, направленной на совершенствование нормативно-правовой базы применительно к работе социально ориентированных НКО. Одной из площадок такой деятельности может выступать работа региональных ресурсных центров. В Кемеровской области такой организацией является Кемеровская региональная общественная организация «Ресурсный центр поддержки общественных инициатив», осуществляющая информационную поддержку социально ориентированных НКО и функции «связующего звена» между властью, общественниками и бизнесом. При ее непосредственном участии систематически проводятся встречи, конференции, «круглые столы», одним из которых стала конференция при поддержке Общественной палаты Кемеровской области «Гражданское общество и НКО: новые вызовы и тенденции развития» [6].

#### Список использованной литературы

1. Матвеева Е. В., Украинцев И. С. Критерии и оценка эффективности работы института муниципальной власти в Кемеровской области (по результатам регионального исследования) / Инновационное развитие муниципальных образований: материалы V Международной научно-практической конференции; отв. редактор К. И. Галынис. Чита, 2017. – С. 120-125.
2. Матвеева Е. В., Митин А. А., Алагоз А. В. Институт общественного контроля в региональном политическом пространстве: современное состояние и перспективы развития // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. – 2018. – № 43. – С. 191-202.
3. НКО на рынке социальных услуг: обнародован рейтинг регионов. 3.11.2018. URL: <https://oprfr.ru/press/news/2018/newsitem/47189> (дата обращения: 4.11.2018).
4. Татарстан лидирует среди регионов по активности социально ориентированных НКО. 3.11.2018. URL: <https://www.tatarinform.ru/news/2018/11/03/632173/> (дата обращения: 4.11.2018).
5. Самарская область поделилась лучшими практиками по развитию социально ориентированных некоммерческих организаций. 2.11.2018. URL: <http://www.niasam.ru/Obschestvo/Samarskaya-oblast-podelilas-luchshimi-praktikami-po-razvitiyu-sotsialno-orientirovannyh-nekommercheskih-organizatsij119773.html> (дата обращения: 4.11.2018).
6. Гражданское общество и НКО Кузбасса: новые вызовы и тенденции развития. 26.12.2016. URL: [https://www.oprf.ru/about/interaction/region\\_chambers/431/2289/newsitem/37900](https://www.oprf.ru/about/interaction/region_chambers/431/2289/newsitem/37900) (дата обращения: 4.11.2018).

**Матвеева Елена Викторовна**

**Лауазымы:** саяси ғылымдарының докторы, Философия және қоғамдық ғылымдар кафедрасының профессоры, Кемерово мемлекеттік университеті

**Пошталық мекен-жайы:** 650000, Ресей Федерациясы, Кемерово қ., Қазан 50 жыл к-сі, 22-25

**Ұялы. тел:** +7 9832526923

**Украинцев Игорь Сергеевич**

**Лауазымы:** Новосібір мемлекеттік экономика және басқару университетінің аспиранты

**Пошталық мекен-жайы:** 650000, Ресей Федерациясы, Кемерово қ., Қазан 50 жыл к-сі, 22-25

**Ұялы. тел:** +7 9831246996

**Украинцева Дарья Александровна**

**Лауазымы:** аспиранты Новосібір мемлекеттік экономика және басқару университетінің

**Пошталық мекен-жайы:** 650000, Ресей Федерациясы, Кемерово қ., Қазан 50 жыл к-сі, 22-25

**Ұялы. тел:** +7 9130048879

**Ресей Федерациясындағы әлеуметке негізделген коммерциялық емес ұйымдарға қатысты муниципалдық заң шығару (Кемерово облысы мысалының негізінде)**

**Матвеева Елена Викторовна**

**Должность:** доктор политических наук, профессор кафедры философии и общественных наук, Кемеровский государственный университет

**Почтовый адрес:** 650000, Российская Федерация, г. Кемерово, ул. 50 лет Октября 22-25

**сот. тел:** +7 9832526923

**Украинцев Игорь Сергеевич**

**Должность:** аспирант Новосибирского государственного университета экономики и управления

**Почтовый адрес:** 630112, Российская Федерация, Новосибирск, ул. Селезнева 33-135

**сот. тел:** +7 9831246996

**Украинцева Дарья Александровна**

**Должность:** аспирант Новосибирского государственного университета экономики и управления

**Почтовый адрес:** 630112, Российская Федерация, Новосибирск, ул. Селезнева 33-135

**сот. тел:** +7 9130048879

**Муниципальное законодательство в отношении социально ориентированных некоммерческих организаций РФ (на примере Кемеровской области)**

**Matveeva Elena Viktorovna**

**Position:** Doctor of political Sciences, Professor of philosophy and social Sciences, Kemerovo state University

**Mailing address:** 650000, Russian Federation, Kemerovo, 50 years of October St. 22-25

**Mob.phone:** +7 9832526923

**Ukrainsev Igor Sergeevich**

**Position:** post-graduate student of Novosibirsk state University of Economics and management

**Mailing address:** 630112, Russia, Novosibirsk, Selezneva St. 33-135

**Mob.phone:** +7 9831246996

**Ukrainseva Daria Alexandrovna**

**Position:** post-graduate student of Novosibirsk state University of Economics and management

**Mailing address:** 630112, Russia, Novosibirsk, Selezneva St. 33-135

**Mob.phone:** +7 913004887

**The Russian local government legislation on community-focused non-profit (based on the example of Kemerovo region)**