

Галина Михайловна ЗАБОЛОТНАЯ¹
Андрей Валентинович ЛАРИОНОВ²

УДК 364:368.4

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ КАК ПОСТАВЩИКОВ УСЛУГ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

¹ доктор социологических наук, профессор
кафедры государственного и муниципального управления,
Тюменский государственный университет
zab-galina@yandex.ru

² кандидат юридических наук,
заведующий кафедрой государственного
и муниципального управления,
Тюменский государственный университет
larionov_a_v@mail.ru

Аннотация

Переход от прямого государственного управления в социальной сфере к регулированию и, как итог, сокращение государственного сектора учреждений в этой сфере предполагает формирование института негосударственных поставщиков общественно полезных услуг, среди которых есть поставщики с особым статусом — некоммерческие организации. Вместе с тем в российской практике институционализации некоммерческих организаций есть ряд экономических и правовых факторов, которые мешают им стать полноценными акторами на формирующемся рынке услуг в социальной сфере. Авторы статьи ставят своей целью проанализировать факторы, от которых зависит этот процесс, а также наиболее типичные проблемы, с которыми сталкиваются организации некоммерческого сектора при переходе к предоставлению государственных и муниципальных услуг.

Цитирование: Заболотная Г. М. Экономические аспекты институционализации некоммерческих организаций как поставщиков услуг в социальной сфере / Г. М. Заболотная, А. В. Ларионов // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2018. Том 4. № 4. С. 249-270.
DOI: 10.21684/2411-7897-2018-4-4-249-270

Сделан вывод, что институциональные механизмы, установленные по большей части на региональном уровне управления, не в полной мере учитывают ресурсный потенциал некоммерческих организаций, что осложняет доступ последних к оказанию услуг населению и отстраняет от рыночно ориентированных механизмов передачи услуг. Кроме того, уязвимость некоммерческих организаций как поставщиков услуг обусловлена их внутренней институциональной природой и проявляется в формах, описанных в западных исследованиях как «филантропический партикуляризм», «филантропический патернализм», «филантропическая недостаточность» и «филантропическое дилетантство» (Л. Саламон, С. Топлер, Х. Анхайер (L. Salamon, S. Toepler, H. Anheier)). Опираясь на эмпирический материал, показана актуальность для российских СОНКО государственных мер поддержки для решения этих проблем и адаптации к формирующейся межсекторной конкуренции в социальном секторе. Показано, что без реализации региональных и муниципальных программ имущественной, экономической поддержки, развития кадрового потенциала вопрос о полноценном участии СОНКО в профессиональном оказании государственных и муниципальных услуг в социальной сфере остается открытым.

Выводы авторов основаны на анализе официальной информации, размещенной на сайтах федеральных министерств, Госкомстата, органов государственной власти субъектов РФ (Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра), нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы доступа СОНКО к оказанию услуг и вопросы их поддержки.

Ключевые слова

Социальные услуги, общественно полезные услуги, некоммерческие организации, социально ориентированные некоммерческие организации (СОНКО), социальная сфера, секторальное партнерство, институционализация некоммерческих организаций, государственная поддержка некоммерческих организаций, негосударственные поставщики социальных услуг.

DOI: 10.21684/2411-7897-2018-4-4-249-270

Введение

Решение вопроса о повышении качества и эффективности предоставляемых гражданам услуг в социальной сфере современное российское государство видит в привлечении к процессу их оказания новых поставщиков в лице некоммерческих и коммерческих организаций, а также индивидуальных предпринимателей. Поставив в 2016 г. перед руководством субъектов РФ задачи поэтапно передать к 2020 г. некоммерческим организациям, работающим в социальной сфере, не менее 10% средств, предусмотренных на реализацию соответствующих государственных программ, а также увеличить долю учреждений, основанных на негосударственной собственности, в общем количестве учреждений, оказывающих социальные услуги, правительство РФ фактически открыло путь для формирования смешанной системы производства общественных благ.

Теоретическим обоснованием целесообразности участия негосударственных акторов, и прежде всего некоммерческих организаций, в различных социальных сервисах выступают разработанные в западной науке положения о провалах рынка [27, 32, 33] и правительства [32, 33]. Предполагается, что именно некоммерческие организации позволяют удовлетворить потребности граждан, которые либо не выявлены, либо недостаточно удовлетворены посредством рыночных или государственных институтов. С другой стороны, существуют и «зоны слабости» самого некоммерческого сектора [26], позволяющие говорить о «провалах доброй воли» [21]. Преодоление подобных «провалов» государства и некоммерческого сектора, согласно американскому исследователю Л. Саламону (L. Salamon) и его коллегам [26, 29, 31], лежит в реализации партнерских отношений при производстве общественных благ, включающих в себя государственную поддержку некоммерческих организаций в «зонах слабости». Соответственно изменяется и роль государства в этом процессе: не отказываясь полностью от прямого оказания услуг через подведомственные учреждения, акцент переносится на деятельность по созданию условий для оказания услуг разными поставщиками. Встраивание в управление отраслями социальной сферы механизмов межсекторного партнерства, общественного участия в решении социальных проблем созвучны логике современных подходов к государственному управлению, получивших названия «достойное управление», «государственно-общественное управление» (Good Governance), «новое государственное управление» (New Governance) [1, 30, 31].

Отметим, что переход к организации социальных сервисов на принципах конкуренции разных типов поставщиков услуг за потребителя услуг и бюджетное финансирование в определенной степени является «заимствованием» моделей, ранее утвердившихся в странах Запада, а в последние два десятилетия активно используемых и в странах Восточной Европы. Признавая роль негосударственного сектора в оказании необходимых для местных сообществ услуг, органы власти в этих странах широко используют механизмы субсидий, грантов, контрактов, ваучеров, выдаваемых гражданам для оплаты оказанной услуги и др. Например, в США доля средств, полученная от государства по грантам и контрактам, составляет почти треть объема доходов некоммерческого сектора. При этом вклад некоммерческого сектора в экономику страны составляет более 5% ВВП, в нем трудоустроено (без учета добровольцев) более 10% всех занятых в частном секторе [25, с. 260, 262; 26, с. 1, 5].

Российские эксперты и практики-управленцы указывают на целый ряд ожидаемых эффектов от допуска негосударственных поставщиков к оказанию государственных и муниципальных услуг и формирования конкурентной среды: снижение нагрузки на бюджет за счет привлечения в социальную сферу средств частных ресурсодержателей; появление новых услуг как ответ на актуализацию потребностей отдельных групп населения; тиражирование инновационных социальных практик; повышение качества и доступности оказываемых услуг; удовлетворенность получателей услуг; «окультуривание» бизнеса, вовлеченно-

го в социальные сервисы; повышение ресурсного потенциала некоммерческих организаций и др.

Считаем важным подчеркнуть, что привлечение новых поставщиков услуг и внебюджетных ресурсов в отрасли социальной сферы, как и переход на менее затратные технологии оказания услуг, не должны оцениваться как способ экономии на «социальном бюджете», а, напротив, рассматриваться как предоставляемая возможность направить сэкономленные бюджетные средства для решения других социальных проблем, остающихся в силу ограниченности бюджетных ресурсов вне должного внимания со стороны государства.

Озвученный федеральным центром запрос на привлечение некоммерческих организаций к оказанию услуг в социальной сфере получил нормативно-правовое и ресурсное закрепление. Так, установление в 2010 г. в федеральном законе «О некоммерческих организациях» отдельного вида некоммерческой организации — социально-ориентированной — дало возможность организациям, признанным таковыми, получать разные формы поддержки в рамках государственных и муниципальных программ [24]. Принятый в 2013 г. федеральный закон № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» положил начало принципиальным изменениям в социальном секторе, исключительно представленном государственными и муниципальными учреждениями. Закон создал институциональную основу, позволяющую региональным органам власти привлекать к оказанию услуг с бюджетным финансированием негосударственных поставщиков. В 2016 г. был принят ряд документов, открывающих доступ частных организаций к оказанию государственных и муниципальных услуг в других секторах социальной сферы (образование, охрана здоровья, отдых и оздоровление детей, массовый спорт, культура) [10, 18]. В этом же году в федеральном законе от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» было закреплено понятие некоммерческой организации — исполнителя общественно-полезных услуг [23]. Организациям, подтвердившим качеством своей деятельности подобный статус и вошедшим в соответствующий федеральный реестр, это дает право на получение бюджетного финансирования (не менее двух лет), имущественных и налоговых преференций. Передача в регионах части услуг в социальной сфере на исполнение в негосударственный сектор является предметом контроля со стороны федерального центра. В частности, распоряжением Правительства РФ от 19 июня 2017 г. № 1284-р с 2018 г. вводится рейтинг субъектов РФ по реализации мер поддержки СОНКО¹ и социального предпринимательства, в том числе по обеспечению их доступа к оказанию услуг в социальной сфере и внедрению конкурентных механизмов их оказания.

Вместе с тем реальная ситуация с привлечением некоммерческого сектора в оказание услуг в социальной сфере не соответствует озвученному запросу со стороны федерального центра. В целом в регионах удалось привлечь некоммер-

¹ СОНКО — социально ориентированная некоммерческая организация.

ческие организации в реестры поставщиков услуг по социальному обслуживанию населения, но их количество во многих региональных реестрах значительно уступает количеству коммерческих организаций [5, с. 84]. Ситуация же с передачей услуг некоммерческому сектору в других отраслях социальной сферы остается более сложной. Например, на сентябрь 2018 г. в федеральном реестре СОНКО — исполнителей общественно-полезных услуг числилось только 167 организаций. При этом, как следует из докладов полномочных представителей президента РФ в федеральных округах о результатах мониторинга в субъектах РФ ситуации с обеспечением деятельности СОНКО — исполнителей общественно-полезных услуг за счет бюджетных средств субъектов РФ, на начало июля 2018 г. не только в отдельных регионах, но и в целом в двух федеральных округах (Приволжский и Южный) отсутствовали организации, включенные в соответствующий реестр. Причем значительная часть внесенных в реестр организаций — 43% от общего количества — осуществляют свою деятельность в Центральном федеральном округе. Если же судить по показателю, отражающему передачу услуг на исполнение в некоммерческий сектор (доле бюджетных средств, которые были переданы СОНКО на предоставление государственных услуг в социальной сфере), то в середине 2018 г. во всех федеральных округах установленный целевой показатель (10% от общего объема бюджетных средств) не был достигнут. Например, достигнутый показатель по Северо-Западному федеральному округу составил всего 1,2% (в Республике Карелия и Мурманской области — 0,2%, в Ненецком автономном округе — 0,0004%). Кроме того, в ряде субъектов РФ до 90% средств финансовой поддержки получают организации, работающие в сферах физической культуры и спорта (в том числе спортивные клубы) и образования [11].

Проблемы, наблюдающиеся в процессе передачи услуг социальной сферы в негосударственный сектор, порождают целый ряд вопросов, которые могут быть адресованы всем сторонам потенциально возможных партнерских отношений. Далее в статье авторы останавливаются на анализе наиболее часто озвучиваемых российскими учеными, активистами НКО и практиками-управленцами экономических и иных факторов, затрудняющих процесс вхождения некоммерческих организаций на рынок услуг в социальной сфере. С целью выявления этих факторов на первом этапе исследования были проанализированы аналитические материалы Агентства социальной информации (АСИ), являющейся ведущей экспертной организацией некоммерческого сектора России; материалы съездов некоммерческих организаций страны (2016, 2017 гг.). На следующем этапе исследования анализировалась официальная информация, размещенная на сайтах министерств экономического развития, труда и социальной защиты, Росстата, органов государственной власти Тюменской области и Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (ХМАО-Югры), а также нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы доступа СОНКО к оказанию услуг и их поддержки.

Экономические факторы, определяющие устойчивость некоммерческих организаций как поставщиков общественно полезных услуг

В оценках федеральных чиновников, подготовленная нормативная правовая база определяет возможность «безбарьерного» доступа СОНКО к оказанию услуг в социальной сфере, вопрос лишь в том, насколько сами организации готовы к исполнению государственных задач [20]. Оценки же активистов некоммерческого сектора правоприменительной практики и созданных в регионах институциональных основ процесса передачи государственных и муниципальных услуг в негосударственный сектор более сдержаны. В частности, возникают вопросы по экономической обоснованности тарифов на оказание услуг, которые не компенсируют всех затрат организации, в том числе по содержанию имущественных комплексов; стандартизации уникальных сервисов, которые предлагают СОНКО, но которые не входят в перечни государственных услуг; по распространению на некоммерческие организации льготного режима финансирования и налогообложения. Неадаптированными к возможностям некоммерческого сектора оказался и такой конкурентный механизм передачи услуг, как закупки в части требований обеспечительного взноса, получения банковских гарантий на обеспечение заключенного контракта [9, 19]. СОНКО столкнулись и с проблемой отсутствия достаточного уровня компетенций и навыков для подготовки документации, требуемой от участников торгов.

Отстраненность СОНКО от рыночно ориентированных механизмов включения в оказание услуг подтверждается информацией Министерства экономического развития России о механизмах передачи в регионах услуг социального обслуживания населения в некоммерческий сектор в период с 2016 по сентябрь 2017 г. [4]. Авторы насчитали 476 практик передачи СОНКО на исполнение социальных услуг, но только в 14 случаях она осуществлялась через государственные закупки, в 6 — посредством сертификата на оплату услуг поставщику, в одном — на условиях аутсорсинга. Самыми же распространенными механизмами получения бюджетного финансирования СОНКО стали субсидии. В основном они предоставлялись в форме грантов на реализацию социально значимых проектов и программ, в меньшей степени — в форме компенсации расходов на оказание услуги гражданам, получающим их по индивидуальным программам. Последний вид субсидий предусмотрен для негосударственных поставщиков, включенных в региональный реестр, и возмещает понесенные затраты на оказанную услугу. Отсутствие финансовых ресурсов, которые могут быть направлены на «запуск» процесса оказания услуг, как установленные в отдельных регионах тарифы, не учитывающие фактические затраты, видимо, является причиной того, что часть некоммерческих организаций, включенная в реестры поставщиков социальных услуг, не спешит заключать договоры с заказчиком в лице исполнительных органов власти по оказанию услуг в рамках индивидуальных программ социального обслуживания и продолжает ориентироваться на проектную деятельность и грантовую поддержку. Отметим также, что подобный механизм получения бюджетного финансирования ставит него-

сударственных поставщиков в неравное положение с государственными учреждениями, которые получают финансирование на выполнение задания.

Кроме того, характеризуя общие тенденции, которые наблюдаются в регионах при отборе поставщиков услуг, эксперты отмечают, что региональные органы власти предпочитают не создавать конкуренцию между разными типами поставщиков услуг, организуя отдельные конкурсные процедуры, например, только для всех типов негосударственных поставщиков социальных услуг или только среди некоммерческих организаций [2, с. 21-22].

Привлекая негосударственные организации к оказанию услуг населению через бюджетное финансирование этой деятельности, государство сохраняет ответственность за предоставление услуг и их качество. Соответственно, устанавливая требования к потенциальным поставщикам услуг, стандарты их оказания, процедуры контроля, органы власти пытаются минимизировать риск передачи услуг неэффективному или даже недобросовестному поставщику. Но нередко установленные на региональном уровне требования, используемые при определении поставщика услуги, не учитывают возможности СОНКО. Например, немногие из них могут конкурировать с другими потенциальными поставщиками социальных услуг по всем критериям, установленным заказчиком, где наряду с требованиями к опыту работы и прохождению повышения квалификации, профессиональной подготовки сотрудников, опыту работы руководителя организации, также учитываются: доля средств, направляемых на зарплату работников в общем объеме субсидий; объем собственных доходов, которые могут быть направлены на организацию надомного обслуживания граждан; количество предлагаемых дополнительных услуг и другое. В частности, указанные критерии отбора используются в Республике Башкортостан при организации конкурса между некоммерческими организациями на получение субсидии из бюджета для оказания услуг по социальному обслуживанию на дому. Учитывая, что республика пошла по пути преобразования государственных учреждений социального обслуживания в автономные некоммерческие организации, можно предположить, что требования заказчика подведены под ресурсные и кадровые возможности своих бывших подведомственных организаций.

Оценивая региональную ситуацию, отметим, что барьерами для полноценного доступа СОНКО в оказании услуг может выступать инертность какой-то части чиновников, их неготовность работать с общественностью, а порой и оценка разгосударствления отраслей социальной сферы как потери объекта управления. С другой стороны, выбирая подходы к разгосударствлению социальной сферы, органы власти регионов учитывают и состояние некоммерческих организаций. Нередко в муниципальных образованиях отсутствуют организации, готовые переформатировать свою деятельность не только под новые механизмы финансирования, но под расширение контроля со стороны государства, требований подотчетности и ответственности за качество оказанных услуг.

Далекий от желаемого уровень участия СОНКО в оказании социальных услуг населению определяется как особенностями российской и региональной

институциональной среды, так и собственно состоянием некоммерческого сектора. Оставляя за рамками анализа такие важнейшие составляющие конкурентного потенциала НКО, как социальная миссия и мотивация деятельности, уровень доверия к ней потенциальных потребителей услуг, остановимся на институциональных особенностях некоммерческих организаций: имущественной, финансовой и кадровой составляющих.

Как было показано Л. Саламоном [26, 29], уязвимость некоммерческих организаций как поставщиков общественно полезных услуг обусловлена их следующими «слабыми» сторонами:

- филантропическая недостаточность: неадекватность собственных и привлекаемых филантропических ресурсов для осуществления своей миссии;
- филантропический партикуляризм: самозамыкание деятельности на узких клиентских группах и ограниченность деятельности географическими границами;
- филантропический патернализм: влияние интересов доноров на практики НКО, риск понимания предоставляемой организацией поддержки как отдельной привилегии, а не как права;
- филантропическое дилетантство: отсутствие возможности привлечения профессиональных работников.

Подобные проблемы, вытекающие из институциональной природы СОНКО, проявляются и в российской практике. Например, ограниченность деятельности узкими рамками, отсутствие гибкости в освоении новых услуг (филантропический партикуляризм) делает их неконкурентоспособными по отношению к другим поставщикам, способным оказывать комплекс услуг. Экспертов также волнуют следующие вопросы: не повлияет ли на миссию организаций и мотивацию их работников включение некоммерческого сектора в процесс профессионального оказания социальных услуг, как и зависимость от внешнего финансирования; смогут ли НКО отказаться от узких патерналистских практик (филантропический патернализм) и отразить в своей деятельности более широкие социальные потребности?

Как было показано И. В. Мерсияновой и В. Б. Беневоленским, обобщившим результаты опросов активистов НКО и другой эмпирический материал, прежде всего, финансово-экономическое состояние наряду с уровнем профессионализма сотрудников (в том числе и в плане владения современными технологиями привлечения ресурсов из негосударственных источников) осложняют перспективы выхода этих организаций на рынок поставщиков услуг [12].

Как позитивный момент отметим, что в последние годы наблюдается рост собственных доходов некоммерческих организаций, но их объем, как и объем финансовой поддержки со стороны органов власти, отстает от западных практик и не позволяет стать поставщиками комплексных и высокотехнологических услуг. Так, в 2017 г. собственные доходы НКО, полученные от реализации товаров и услуг, имущественных прав, вместе с доходами от целевого капитала

составили 33,8% от общего объема поступлений денежных средств и иного имущества. Из бюджетов всех уровней, государственных внебюджетных фондов было получено 11,6% денежных средств. Доля поступлений средств от бизнеса, некоммерческих благотворительных организаций и физических лиц составила 48,5% [8]. Для сравнения: согласно результатам исследований университета Джонса Хопкинса, проведенных в 34 странах, ситуация с поступлением НКО средств из разных источников выглядит следующим образом: 53% — доходы от предоставления услуг; 35% — государственная финансовая поддержка; 12% — средства, полученные из благотворительных источников [22]. Как видим, более половины бюджета НКО составляют доходы от собственной деятельности. Высокая доля государственного финансирования НКО в этих странах обеспечивается развитостью института партнерства при организации социальных сервисов. При этом объемы государственной поддержки, в отличие от российской практики, значительно превышают по объему размеры поддержки со стороны бизнеса, частных лиц и фондов¹.

«Филантропическая недостаточность» СОНКО проявляется и в отсутствии необходимого инфраструктурного обеспечения их деятельности. Обобщение данных Росстата об обеспеченности СОНКО помещениями за три последних года (2015-2017 гг.) позволяет сделать вывод, что ситуацию принципиально изменить не удалось. В 2017 г. более половины НКО (50,8%), как и двумя годами ранее, не имели помещений для своей деятельности. В 2015 г. только 6,2% организаций работали в собственных нежилых помещениях, в 2016-2017 гг. — 5,2%. Более того, в 2016 г. почти в два раза сократилось число некоммерческих организаций, работающих в помещениях, находящихся в муниципальной или государственной собственности и переданных им на безвозмездной основе. В 2016 г. на таковых условиях работали только 7,3% НКО, хотя в 2015 г. — 13,6%. В 2017 г. ситуация улучшилась, фактически приблизившись к показателям 2015 г. НКО вынуждены располагаться в жилых помещениях либо арендовать нежилые помещения, находящиеся в государственной и частной собственности, по коммерческим ставкам [6-8]. Как следует из данных, озвученных на съездах некоммерческих организаций 2016 и 2017 г., в 2015 г. к последней практике прибегало 8,7%, а в 2017 г. — 11,8% организаций [9].

Отметим, что вопрос об обеспечении СОНКО помещениями может быть решен при поддержке органов местного самоуправления. Но в настоящее время не во всех муниципальных образованиях имеются правовые акты, предусматривающие право СОНКО на получение муниципального имущества на безвозмездной основе. В таблице 1 представлены результаты анализа нормативных актов в сфере управления муниципальным имуществом пяти крупных и средних городов

¹ У экспертов Общественной палаты РФ есть сомнения в отношении достоверности статистических данных о средствах, которые проходят через некоммерческие организации [16]. Например, в данные Росстата включены денежные поступления из разных источников спортивных клубов и других организаций, принадлежность которых к некоммерческому сектору вызывает вопросы у экспертов.

Тюменской области и ХМАО-Югры. Из таблицы видно, что право СОНКО на безвозмездное получение муниципального имущества, а также на его аренду вообще не предусмотрено в таких городах, как Тюмень и Нижневартовск.

Отметим позитивную нормотворческую практику Тобольска, Ханты-Мансийска и Сургута, где права НКО на безвозмездное пользование муниципальным имуществом и на получение муниципальной преференции предусмотрено. При этом ни в одном проанализированном авторами муниципальном правовом акте в качестве цели управления муниципальным имуществом прямо не выделяется поддержка развития НКО (несмотря на то, что это приоритет федеральной политики). В лучшем случае при целеполагании в сфере управления муниципальным имуществом речь идет о социально-экономическом развитии территории в целом или о решении вопросов местного значения (таблица 2).

Есть проблемы и с процедурным обеспечением процесса передачи помещений для НКО. Ответом на запрос СОНКО сделать открытыми реестры помещений, предоставленных на льготных условиях, либо выставляемых на конкурс, стало поручение Правительства РФ региональным органам власти создать реестры неиспользуемых помещений с целью их передачи СОНКО. К примеру, в Тюменской области начатую в 2018 г. работу по формированию подобных реестров по всем муниципальным образованиям запланировано завершить в 2020 г.

Таблица 1

Право субъектов малого и среднего предпринимательства (СМСП) и СОНКО на муниципальную имущественную поддержку

Table 1

The right of businesses and SO NPOs on municipal property support

Муниципальное образование	Аренда		Безвозмездное пользование		Муниципальная преференция	
	СМСП	НКО	СМСП	СОНКО	СМСП	СОНКО
Тюмень	+	—	—	—	+	—
Тобольск	+	+	+	+	—	—
Ханты-Мансийск	+	+	+	+	+	+
Сургут	+	+	+	+	+	+
Нижневартовск	+	—	—	—	+	—
					Только для СМСП, осуществляющих социально значимые виды деятельности	

Источник: [13-17].

Source: [13-17].

Таблица 2

Цели управления муниципальным имуществом

Table 2

Municipal property management objectives

Муниципальное образование	Цели управления имуществом
Тюмень	<ol style="list-style-type: none"> 1. Устойчивое социально-экономическое развитие города. 2. Обеспечение реализации полномочий органов местного самоуправления города. 3. Получение доходов от использования муниципального имущества.
Ханты-Мансийск	<ol style="list-style-type: none"> 1. Решение вопросов местного значения и осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. 2. Приращение муниципального имущества, в том числе увеличение доходов местного бюджета на основе эффективного управления муниципальным имуществом, обеспечение появления новых устойчивых источников доходов местного бюджета. 3. Оптимизация структуры муниципального имущества. 4. Использование муниципального имущества в качестве инструмента для привлечения инвестиций в экономику города, а также стимулирование предпринимательской активности на территории города. 5. Повышение ликвидности муниципального имущества. 6. Полнота и достоверность учета муниципального имущества.
Сургут	<ol style="list-style-type: none"> 1. Создание условий эффективного использования муниципального имущества. 2. Реализация контролирующих функций органов местного самоуправления в сфере управления и распоряжения муниципальным имуществом.
Нижневартовск	<ol style="list-style-type: none"> 1. Укрепление материально-финансовой основы муниципального образования. 2. Приумножение и улучшение муниципальной собственности, используемой для социально-экономического развития муниципального образования. 3. Организация единообразного порядка управления муниципальным имуществом. 4. Создание условий эффективного использования муниципальной собственности. 5. Повышение эффективности работы городского хозяйства в целом и каждого муниципального предприятия, муниципального учреждения в отдельности. 6. Привлечение инвестиций и стимулирование предпринимательской активности на территории городского округа. 7. Реализация контролирующих функций органов местного самоуправления в сфере управления и распоряжения муниципальной собственностью.

Источник: [13, 14, 16, 17].

Source: [13, 14, 16, 17].

Недостаточности экономических ресурсов сопутствуют и проблемы «филантропического дилетантизма». Расширение спроса государства на услуги некоммерческих организаций неизбежно ставит перед последними вопрос о повышении профессиональных компетенций сотрудников. Требования к опыту и необходимости специализированной подготовки, установленные региональными заказчиками для поставщиков услуг, подтверждают, что без развития профессиональных навыков своих сотрудников СОНКО не могут составить конкуренцию государственным организациям. В этом контексте рассмотрим перспективы участия некоммерческих организаций в оказании услуг по социальному обслуживанию населения.

В 2020 г. государственные поставщики социальных услуг должны полностью внедрить в свою деятельность требования профессиональных стандартов, в том числе включающих в себя квалификационные требования по уровню и направленности образования. Требования стандартов должны быть ориентиром и для негосударственных поставщиков услуг, финансируемых государством. Но из рекомендаций исполнительным органам власти субъектов РФ, содержащихся в письме Министерства труда и социальной защиты (№ 12-4/10/П-5566 от 06.09.2016), следует, что по этому вопросу в отношении некоммерческих организаций федеральный центр занял более «мягкую» позицию. Это объяснимо: установленные профессиональными стандартами квалификационные требования для многих СОНКО, в том числе и тех, чьи сотрудники, хотя и не имеют документов о профильном образовании, но обладают большим опытом социальной работы, могут стать заградительным барьером на пути к оказанию социальных услуг. В то же время, данные предпочтения СОНКО должны носить временный характер, и вопрос об ответственности за развитие профессиональных компетенций своих сотрудников не снимается с повестки дня.

Решение кадровой проблемы НКО лежит в использовании двух стратегий: привлечение в организацию квалифицированных сотрудников; переобучение и повышение квалификации собственного персонала и добровольцев. Но ни одна стратегия не может быть реализована исключительно усилиями НКО без поддержки со стороны государства.

Для решения кадровой проблемы во многих регионах в настоящее время реализуются программы образовательной и методической поддержки НКО, включающие в себя выделение субсидий и грантов НКО на обучение и повышение квалификации сотрудников, предоставление финансовой поддержки образовательным проектам ресурсных центров поддержки НКО и добровольчества.

Обратим внимание и на другую проблему. Личная мотивация участия в чьей-то судьбе, ориентированность на социальную миссию несомненно являются важнейшим капиталом СОНКО как поставщика услуг. Но в то же время невысокая оплата труда в сфере социального обслуживания является препятствием для закрепления в нем квалифицированного персонала. Соответственно, вопрос о возможности обеспечения конкурентоспособной заработной платы сотрудников является важнейшей частью кадровой политики организаций.

В российских условиях конкурентом СОНКО за квалифицированный персонал выступают прежде всего государственные учреждения. Но и для последних кадровый вопрос стоит не менее остро. Низкий уровень заработной платы работников, непосредственно оказывающих услуги (социальных работников, среднего и младшего медицинского персонала), ограничил приток в сферу социального обслуживания молодежи, следствием чего стало «старение» кадрового состава. В то же время внедрение профессиональных стандартов порождает потребность в закреплении в сфере социального обслуживания более молодых кадров, профессионально подготовленных и мобильных в отношении повышения квалификации и переквалификации. Решение задачи, поставленной федеральным центром, по поэтапному повышению заработной платы работников отраслей социальной сферы, призвано снять остроту кадровой проблемы и в сегменте социального обслуживания. В частности, в 2018 г. заработная плата работников учреждений социального обслуживания должна быть доведена до средней оплаты труда по региону, а у отдельных категорий (например, врачей учреждений социального обслуживания) — вдвое превышать ее. Для некоммерческого сектора проблема заключается в том, что уровень заработной платы зависит от эффективности менеджмента организации. В то же время существующие тарифы и объемы субсидирования ограничивают возможности организаций по росту зарплат и, соответственно, по закреплению квалифицированного персонала.

Заключение

Вовлечение некоммерческих организаций в оказание государственных и муниципальных услуг вписывается в общий тренд формирования смешанных систем производства общественно полезных благ. Вместе с тем в настоящее время вовлеченность некоммерческих организаций в этот процесс далека от ожидаемого уровня. Подготовленная на федеральном уровне нормативная правовая база, реализация комплекса мер по финансовой, имущественной, информационной, консультативной и методической поддержке СОНКО малого и среднего бизнеса позволили создать условия для привлечения в социальную сферу новых поставщиков услуг. В то же время развитие этого процесса происходит неравномерно, а достигнутый уровень формирования негосударственного сектора не соответствует социальному запросу.

К новой ситуации и открывшимся возможностям в большей степени адаптировался мелкий и средний бизнес. Причина недостаточной представленности некоммерческих организаций среди поставщиков общественно полезных услуг объясняется комплексом причин, и прежде всего отсутствием адекватных институциональных условий, учитывающих реальный потенциал этих организаций и помогающих им решить проблемы с недостаточностью ресурсного потенциала в финансовой, имущественной и кадровой составляющих. Сохраняет актуальность и развитие инновационных механизмов определения поставщиков услуг (закупки, аутсорсинг, сертификаты и др.).

Решение вопроса о достижении финансово-экономической устойчивости негосударственных поставщиков услуг в лице некоммерческих организаций связано прежде всего с установлением в регионах тарифов, учитывающих все прямые и косвенные издержки организаций на оказание услуг; с внедрением конкурсных практик определения потенциальных поставщиков услуг, учитывающих в первую очередь социальную, нежели экономическую результативность; с передачей некоммерческим организациям, предлагающим востребованные на уровне местных сообществ услуги, в пользование (безвозмездно или на льготной основе) помещений, находящихся в собственности органов власти. В региональных и муниципальных нормативных правовых актах, устанавливающих порядок управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью, следует установить право СОНКО — поставщиков социальных услуг на безвозмездное пользование государственным (муниципальным) имуществом.

Развитие профессионального потенциала некоммерческих организаций требует реализации в регионах мер по формированию образовательной среды, позволяющей пройти переподготовку и повышение квалификации работников всех типов организаций и обеспечивающей консультационное сопровождение потенциальных и действующих поставщиков услуг в социальной сфере. Признание значимости деятельности некоммерческих организаций в решении социальных проблем должно быть учтено при формировании тарифов на услуги, которые оказываются этими организациями. В частности, заложенные в них затраты на оплату труда должны быть ориентированы на целевые показатели по размеру заработной платы, установленные для государственных организаций, работающих в соответствующих отраслях социальной сферы. Нерешенность вопросов, связанных с недостаточностью ресурсов некоммерческих организаций как поставщиков государственных и муниципальных услуг, порождает риски утраты ими ценностных установок и, в конечном итоге, коммерциализации, или «консервации» НКО на оказании отдельных услуг, не требующих больших ресурсных затрат.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Барабашев А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии / А. Г. Барабашев // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163-194.
2. Бюллетень о развитии и конкуренции / Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. Выпуск 19: Конкурентные механизмы в социальной сфере: бюджетное финансирование частных поставщиков социальных услуг в регионах. 2017. URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/14667.pdf> (дата обращения: 12.06.2018).
3. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2017. 100 с.
4. Ежегодный доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций за 2016 г. Приложение 2. Услуги социальной сферы,

- переданные НКО на реализацию в субъектах Российской Федерации, в 2016-2017 гг. // Официальный интернет-ресурс Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: <http://nko.economy.gov.ru/Files/NewsDocuments/29cd5f36-e419-4ac0-99f3-42c581282226.xlsx> (дата обращения: 23.04.2018).
5. Заболотная Г. М. Региональные практики институционализации негосударственных поставщиков социальных услуг / Г. М. Заболотная, А. В. Ларионов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 3. С. 72-91.
 6. Итоги выборочного обследования социально ориентированных некоммерческих организаций за 2015 год на основе формы № 1-СОНКО // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/1-sonko2015.doc (дата обращения: 18.05.2018).
 7. Итоги выборочного обследования социально ориентированных некоммерческих организаций за 2016 год на основе формы № 1-СОНКО // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/1-sonko2016.doc (дата обращения: 18.05.2018).
 8. Итоги выборочного обследования социально ориентированных некоммерческих организаций за 2017 год на основе формы № 1-СОНКО // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/1-sonko2017.doc (дата обращения: 18.05.2018).
 9. Итоговый пресс-релиз VIII Съезда некоммерческих организаций России. (12-14 декабря 2017 г., Москва) // Фонд сохранения исторической памяти и поддержки патриотических инициатив «Мир ради жизни». URL: http://www.mrzh.ru/found/so_nko.html (дата обращения: 29.01.2018).
 10. Комплекс мер, направленный на обеспечение поэтапного доступа СОНКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016-2020 годы: поручение Правительства РФ от 23 мая 2016 года № 3468-п-П44 // Официальный сайт Минэкономразвития России. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/socorientnoncomorg/2016291103> (дата обращения: 12.05.2018).
 11. Материалы о результатах мониторинга финансового обеспечения за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг // Официальный интернет-ресурс Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: <http://nko.economy.gov.ru/PortalNews/Read/4437> (дата обращения: 23.09.2018).
 12. Мерсиянова И. В. НКО как поставщики социальных услуг: верификация слабых сторон / И. В. Мерсиянова, В. Б. Беневоленский // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 83-104.
 13. О Положении о порядке управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности города Ханты-Мансийска: решение Думы города Ханты-Мансийска от 29 июня 2012 г. № 255 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. О Положении о порядке управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности: решение Думы города Сургута от 7 октября 2009 г. № 604-IV ДГ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. О Положении о порядке управления и распоряжения муниципальной собственностью города Тобольска (третье чтение): решение Тобольской городской Думы от 24 апреля 2006 г. № 130 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. О Положениях о порядке управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального образования город Нижневартовск, и о порядке принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий: решение Думы города Нижневартовска от 18 сентября 2015 г. № 860 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
17. О порядке передачи муниципального имущества города Тюмени в аренду, безвозмездное пользование: решение Тюменской городской Думы от 11 февраля 2008 г. № 786 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
18. План мероприятий («дорожная карта») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере»: распоряжение Правительства Российской Федерации от 08 июня 2016 г. № 1144-р // Собрание законодательства РФ. 2016. № 26. Часть II. Ст. 4074.
19. Пост-релиз VII Съезда некоммерческих организаций России // Орловское городское отделение Общероссийской общественной организации «Российский Красный Крест». URL: <https://xn--80akaodcjlmoecgfp2l.xn--p1ai/news/viicongress-post.html>
20. Представители министерств и эксперты обсудили перспективы НКО на рынке социальных услуг на форуме «Сообщество» // Агентство социальной информации. URL: <https://www.asi.org.ru/news/2016/11/07/predstaviteli-ministerstv-i-eksperty-obsudili-perspektivy-nko-na-rynke-sotsialnyh-uslug-na-forume-soobshhestvo/> (дата обращения: 23.05.2018).
21. Рубинштейн А. Я. Элементы общей теории изъятий смешанной экономики / А. Я. Рубинштейн // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 1. С. 71-102.
22. Саламон Л. М. Десять мифов о глобальном гражданском обществе / Л. М. Саламон // Научный семинар Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Высшей школы экономики (20 июня 2014 г.). URL: https://grans.hse.ru/20_06_2014 (дата обращения: 23.05.2018).
23. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части установления статуса «некоммерческая организация — исполнитель общественно полезных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27. Часть I. Ст. 4220.
24. Федеральный закон от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 15. Ст. 1736.
25. Abramson A. J. Making Public Policy toward the Nonprofit Sector in the U.S.: How and Why Broad, “Sector” Interests Are Advanced — Or Not — in Federal Policymaking // Nonprofit Policy Forum. 2016. Vol. 7. No 2. Pp. 257-284. DOI: 10.1515/npf-2015-0050

26. Anheier H. K. *Nonprofit Organizations: Theory, Management, Policy* / H. K. Anheier. London and New York: Routledge, 2005.
27. Krueger A. O. *Government Failures in Development* / A. O. Krueger // *Journal of Economic Perspectives*. 1990. Vol. 4. No 3. Pp. 9-23. DOI: 10.1257/jep.4.3.9
28. McKeever B. S. *The Nonprofit Sector in Brief 2015: Public Charities, Giving, and Volunteering* / B. S. McKeever. Washington, DC: Urban Institute, 2015. URL: <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/72536/2000497-The-Nonprofit-Sector-in-Brief-2015-Public-Charities-Giving-and-Volunteering.pdf>.
29. Salamon L. M. *Government-Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity?* / L. M. Salamon, S. Toepler // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 2015. Vol. 26. No 6. Pp. 2155-2177. DOI: 10.1007/s11266-015-9651-6
30. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Government* / edited by S. P. Osborne. London and New York: Routledge, 2010. DOI: 10.4324/9780203861684
31. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* / edited by L. M. Salamon. New York: Oxford University Press, 2002.
32. Weisbrod B. *The Nonprofit Economy* / B. Weisbrod. Cambridge: Harvard University Press, 1988.
33. Winston C. *Government Failure versus Market Failure. Microeconomics Policy Research and Government Performance* / C. Winston. Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2006.

Galina M. ZABOLOTNAYA¹

Andrey V. LARIONOV²

UDC 364:368.4

**ECONOMIC PROBLEMS OF THE INSTITUTIONALIZING
NON-PROFIT ORGANIZATIONS AS SERVICE PROVIDERS
IN THE SOCIAL SPHERE**

¹ Dr. Sci. (Soc.), Professor, Department
of State and Municipal Administration, University of Tyumen
zab-galina@yandex.ru

² Cand. Sci. (Jur.), Head of the Department of
State and Municipal Administration, University of Tyumen
larionov_a_v@mail.ru

Abstract

The transition from direct public administration in the social sphere to regulation and, as a result, the reduction of government organizations in this sphere involves the formation of non-governmental providers of social services, in particular — non-profit organizations (NPOs). Yet, there are a number of economic and legal factors that prevent NPOs from becoming full-fledged actors in the emerging Russian social services market.

This paper aims to analyze the factors, on which this process depends, as well as the most typical problems that NPOS face when moving to providing social services. For this reason, the authors have analyzed the official information posted on the websites of federal ministries, the State Statistics Committee, state authorities of Russian regions (Tyumen Region, Khanty-Mansiysk Autonomous Area — Yugra), and legal acts regulating the issues of accessing socially oriented (SO) NPOs to the provision of services and their support.

The results show that the (mostly regional) institutional arrangements do not fully account for the resource potential of NPOs, which prevents them from providing the population with social services and accessing the market-oriented mechanisms for the services transfer. In

Citation: Zabolotnaya G. M., Larionov A. V. 2018. “Economic Problems of the Institutionalizing Non-Profit Organizations as Service Providers in the Social Sphere”. Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 4, no 4, pp. 249-270.

DOI: 10.21684/2411-7897-2018-4-4-249-270

addition, the vulnerability of NPOs as service providers is due to their internal institutional nature, described by L. Salamon, S. Toepler, and H. Anheier as “philanthropic particularism”, “philanthropic paternalism”, “philanthropic insufficiency”, and “philanthropic amateurism”. The empirical material shows the relevance of government support measures for Russian SO NPOs to solving these problems and adapting to the emerging intersectoral competition in the social sector.

Without the implementation of regional and municipal programs of property and economic support, as well as the development of the personnel potential, the question of full participation of SO NPOs in the professional provision of social services remains open.

Keywords

Social services, socially useful services, non-profit organizations, NPO, socially oriented non-profit organizations, SONPO, social sphere, sectoral partnership, institutionalization of non-profit organizations, state support of non-profit organizations, non-governmental providers of social services.

DOI: 10.21684/2411-7897-2018-4-4-249-270

REFERENCES

1. Barabashev A. G. 2016. “Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyaniye na osnovnyye administrativnyye paradigmy gosudarstva i byurokratii” [The Crisis of Public Administration and Its Influence on the Main Administrative Paradigms of the State and Bureaucracy]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*, no 3, pp. 163-194.
2. RF Analytical Center for the Government. 2017. *Competition Development Bulletin*, no 19. *Competitive Mechanisms in the Social Sphere: Budgetary Funding of Private Providers of Social Services in the Regions*. Accessed 12 June 2018. <http://ac.gov.ru/files/publication/a/14667.pdf>
3. RF Civic Chamber. 2017. *Doklad o sostoyanii grazhdanskogo obshchestva v Rossiyskoy Federatsii za 2017 god* [Report on the State of Civil Society in the Russian Federation in 2017]. Moscow: RF Civic Chamber.
4. RF Ministry of Economic Development. 2017. “Ezhegodniy doklad o deyatel'nosti i razvitiy sotsial'no oriyentirovannykh nekommercheskikh organizatsiy” [Annual Report on the Activities and Development of Socially Oriented Non-Profit Organizations]. Appendix 2. Social services. Accessed 23 April 2018. <http://nko.economy.gov.ru/Files/NewsDocuments/29cd5f36-e419-4ac0-99f3-42c581282226.xlsx>
5. Zabolotnaya G. M., Larionov A. V. 2017. “Regional'nyye praktiki institutsionalizatsii negosudarstvennykh postavshchikov sotsial'nykh uslug” [Regional Practices of Institutionalization of Non-State Social Service Providers]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*, no 3, pp. 72-91.
6. RF Federal State Statistics Service. 2015. “Itogi vyborochnogo obsledovaniya sotsial'no oriyentirovannykh nekommercheskikh organizatsiy za 2015 god na osnove formy № 1-SONKO” [Results of a Sample Survey of SO NPOs in 2015 Based

- on the Form No 1-SONPO]. Accessed 18 May 2018. gks.ru/free_doc/new_site/finans/1-sonko2015.doc
7. RF Federal State Statistics Service. 2016. "Itogi vyborochnogo obsledovaniya sotsial'no oriyentirovannykh nekommercheskikh organizatsiy za 2016 god na osnove formy № 1-SONKO" [Results of a Sample Survey of SO NPOs in 2016 Based on the Form No 1-SONPO]. Accessed 18 May 2018. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/1-sonko2016.doc
 8. RF Federal State Statistics Service. 2017. "Itogi vyborochnogo obsledovaniya sotsial'no oriyentirovannykh nekommercheskikh organizatsiy za 2017 god na osnove formy № 1-SONKO" [Results of a Sample Survey of SO NPOs in 2017 Based on the Form No 1-SONPO]. Accessed 18 May 2018. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/1-sonko2017.doc
 9. Mir radi zhizni. 2017. "Itogovyy press-reliz VIII S"yezda nekommercheskikh organizatsiy Rossii" [The Final Press Release of the 8th Congress of Non-Profit Organizations of Russia]. Accessed 29 January 2018. http://www.mrzh.ru/found/so_nko.html
 10. RF Government Order of 23 May 2016 No 3468-p-P44 "Kompleks mer, napravlenyy na obespecheniye poetapnogo dostupa SONKO, osushchestvlyayushchikh deyatel'nost' v sotsial'noy sfere, k byudzhetyam sredstv, vydelyayemym na predostavleniye sotsial'nykh uslug naseleniyu, na 2016-2020 gody" [A Set of Measures Aimed at Ensuring Gradual Access of SONPOs, Operating in the Social Sphere, to Budget Funds Allocated for the Provision of Social Services to the Population for 2016-2020]. Accessed 12 May 2018. <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/socorientnoncomorg/2016291103>
 11. RF Ministry of Economic Development. 2018. "Materialy o rezultatakh monitoringa podderzhki deyatel'nosti SONKO-ispolniteley obshchestvenno poleznykh uslug" [The Monitoring of the Support of SO NPOs' Activities]. Accessed 23 September 2018. <http://nko.economy.gov.ru/PortalNews/Read/4437>
 12. Mersiyanova I. V., Benevolenskiy V. B. 2017. "NKO kak postavshchiki sotsial'nykh uslug: verifikatsiya slabykh storon" [NPOs as Social Service Providers: Verification of Weaknesses]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*, no 2, pp. 83-104.
 13. Khanty-Mansiysk Duma Order of 29 June 2012 No 255 "O polozhenii o poryadke upravleniya i rasporyazheniya imushchestvom, nakhodyashchimsya v munitsipal'noy sobstvennosti goroda Khanty-Mansiyska" [On the Regulation on the Management and Disposal of Property in the Municipal Property of the City of Khanty-Mansiysk]. Konsul'tantPlyus.
 14. Surgut Duma Order of 7 October 2009 No 604-IV DG "O polozhenii o poryadke upravleniya i rasporyazheniya imushchestvom, nakhodyashchimsya v munitsipal'noy sobstvennosti" [On the Regulation on the Management and Disposal of Property Owned by Municipalities]. Konsul'tantPlyus.
 15. Tobolsk Duma Order of 24 April 2006 No 130 "O polozhenii o poryadke upravleniya i rasporyazheniya munitsipal'noy sobstvennost'yu goroda Tobol'ska" [On the Regulation on the Management and Disposition of the Municipal Property of the City of Tobolsk]. Konsul'tantPlyus.
 16. Nizhnevartovsk Duma Order of 18 September 2015 No 860 "O polozhenii o poryadke upravleniya i rasporyazheniya imushchestvom, nakhodyashchimsya v munitsipal'noy

- sobstvennosti munitsipal'nogo obrazovaniya gorod Nizhnevartovsk, i o poryadke prinyatiya resheniy o sozdanii, reorganizatsii i likvidatsii munitsipal'nykh predpriyatiy" [On the Regulation on the Procedure for Managing and Disposing of Property Owned by the Municipal Entity of the Municipal Entity Nizhnevartovsk, and on the Procedure for Making Decisions on the Creation, Reorganization and Liquidation of Municipal Enterprises]. Konsul'tantPlyus.
17. Tyumen Duma Order of 11 February 2008 No 786 "O poryadke peredachi munitsipal'nogo imushchestva goroda Tyumeni v arendu, bezvozmezdnoye pol'zovaniye" [On the Order of Transfer of Municipal Property of the City of Tyumen for Rent, Gratuitous Use]. Konsul'tantPlyus.
 18. RF Government resolution of 8 June 2016 No 1144-r "Plan meropriyatiy ('dorozhnaya karta') 'Podderzhka dostupa negosudarstvennykh organizatsiy k predostavleniyu uslug v sotsial'noy sfere'" [Plan of Events ("Road Map") "Support of Access of Non-Governmental Organizations to the Provision of Services in the Social Sphere"]. Sobraniye zakonodatel'stva RF, no 26, part 2, art. 4074.
 19. Syezd NKO Rossii. 2016. "Post-reliz VII S"yezda nekommercheskikh organizatsiy Rossii" [Post-Release of the 7th Congress of Russian NPOs]. Accessed 27 June 2017. <http://www.gosgrant.ru/post-reliz>
 20. Agentstvo sotsial'noy informatsii. "Predstaviteli ministerstv i eksperty obsudili perspektivy NKO na rynke sotsial'nykh uslug na forume 'Soobshchestvo'" [Representatives of Ministries and Experts Discussed the Prospects of NGOS in the Social Services Market at the Community Forum]. Accessed 23 May 2018. <https://www.asi.org.ru/news/2016/11/07/predstaviteli-ministerstv-i-eksperty-obsudili-perspektivy-nko-na-rynke-sotsialnyh-uslug-na-forume-soobshhestvo/>
 21. Rubinshteyn A. Ya. 2017. "Elementy obshchey teorii iz"yanov smeshannoy ekonomiki" [Elements of the General Theory of Flaws in a Mixed Economy]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*, no 1, pp. 71-102.
 22. Salamon L. M. 2014. "Desyat' mifov o global'nom grazhdanskom obshchestve" [Ten Myths about Global Civil Society]. Scientific Seminar of the Center for Studies of Civil Society and the Non-Profit Sector of the Higher School of Economics (20 June). Accessed 23 May 2018. https://grans.hse.ru/20_06_2014
 23. RF Federal Law of 3 July 2016 No 287-FZ "O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon 'O nekommercheskikh organizatsiyakh' v chasti ustanovleniya statusa 'nekommercheskaya organizatsiya — ispolnitel' obshchestvenno poleznykh uslug'" [Amendments to the Federal Law "On Non-Profit Organizations" in the Part about Establishing the Status of "Non-Profit Organization — A Performer of Socially Useful Services"]. Sobraniye zakonodatel'stva RF, no 27, part 1, art. 4220.
 24. RF Federal Law of 5 April 2010 No 40-FZ "O vnesenii izmeneniy v otdel'nyye zakonodatel'nyye akty Rossiyskoy Federatsii po voprosu podderzhki sotsial'no oriyentirovannykh nekommercheskikh organizatsiy" [On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation on the Issue of Supporting Socially-Oriented Non-Commercial Organizations]. Sobraniye zakonodatel'stva RF, no 15, art. 1736.
 25. Abramson A. J. 2016. "Making Public Policy toward the Nonprofit Sector in the U.S.: How and Why Broad, 'Sector' Interests Are Advanced — Or Not — in Federal Policymaking". *Nonprofit Policy Forum*, no 7 (2), pp. 257-284. DOI: 10.1515/npf-2015-0050

26. Anheier H. K. 2005. *Nonprofit Organizations: Theory, Management, Policy*. London, New York: Routledge.
27. Krueger A. O. 1990. "Government Failures in Development". *Journal of Economic Perspectives*, no 4, pp. 9-23. DOI: 10.1257/jep.4.3.9
28. McKeever B. S. 2015. *The Nonprofit Sector in Brief 2015: Public Charities, Giving, and Volunteering*. Washington, DC: Urban Institute. <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/72536/2000497-The-Nonprofit-Sector-in-Brief-2015-Public-Charities-Giving-and-Volunteering.pdf>
29. Salamon L., Toepler S. 2015. "Government-Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity?" *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 26, no 6, pp. 2155-2177.
30. Osborne S. P. (ed.). 2010. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Government*. London, New York: Routledge. DOI: 10.4324/9780203861684
31. Salamon L. M. (ed.). 2002. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press. DOI: 10.1007/s11266-015-9651-6
32. Weisbrod B. 1988. *The Nonprofit Economy*. Cambridge: Harvard University Press.
33. Winston C. 2006. *Government Failure versus Market Failure. Microeconomics Policy Research and Government Performance*. Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.