

УДК 336.531.2

Ключевые слова:

социально ориентированные некоммерческие организации, формы и инструменты общественно-государственного партнерства, государственная поддержка СО НКО, региональные программы

В. Ю. Кулькова, д. э. н.,

руководитель Центра методологии финансового и стратегического управления Научно-исследовательского финансового института (e-mail: kulkova@nifi.ru)

Реализация государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации

Государственная поддержка третьего сектора, призванная коренным образом трансформировать позиционирование некоммерческих организаций в решении проблем социально-экономического развития территории и в конечном счете повысить устойчивость социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО) — как эффективного производителя благ и услуг населению, как ключевого партнера бизнес-структур в реализации корпоративной социальной ответственности, получает значимое место в развитии институтов гражданского общества, что находит отражение в Стратегии 2020¹.

Развитие институтов гражданского общества обозначено приоритетом в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года². Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по разработке и реализации государственной поддержки

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Трансформация устойчивости социально ориентированных некоммерческих организаций в условиях формирования межсекторного социального партнерства в Российской Федерации», проект № 14-02-00119.

¹ Стратегия 2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. / Под науч. ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьминова. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. — С. 3.

² Утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

СО НКО, выступает Министерство экономического развития РФ. Ключевое направление государственной поддержки — наращивание потенциала финансирования региональных программ развития СО НКО и проектов некоммерческих организаций на конкурсной основе и в соответствии с принципом субсидиарности, что в целом корреспондирует с концептом программы повышения эффективности управления общественными финансами. Развитие программно-целевых методов и культуры проектного менеджмента в публичном управлении отраслями обозначено в качестве задач на предстоящий бюджетный цикл первым заместителем министра финансов РФ Т. Г. Нестеренко на заседании расширенной коллегии Министерства финансов РФ³.

Отметим, что эффективность программно-целевых методов в публичном управлении (включая межсекторное социальное партнерство), обоснованная в отечественной и зарубежной науке⁴, предусматривает мониторинг результатов реализации государственных программ. Целью статьи является представление результатов **структурного анализа реализации мероприятий по государственной поддержке СО НКО на федеральном и региональном уровнях**. Объектом исследования выступил некоммерческий сектор Республики Татарстан (РТ). Как представляется, опыт Республики Татарстан имеет аналитические перспективы, поскольку социально-экономическое развитие Татарстана на современном этапе идентифицируется с моделью социально ориентированной экономики, характеризующейся активной государственной поддержкой СО НКО. Эта поддержка реализуется в рамках республиканской целевой программы⁵, занявшей третье место по величине выделенных субсидий в конкурсе программ поддержки СО НКО среди субъектов РФ, проведенном Минэкономразвития РФ в 2011 г.

МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Поставленная цель предполагает сквозное исследование государственной поддержки СО НКО, мониторинг реализации мероприятий государственной поддержки на федеральном уровне и региональной программы поддержки СО НКО, а также интервью с экспертами.

Сквозное исследование направлено на анализ стратегических целей и задач, направлений, инструментов, институтов реализации государственной поддержки СО НКО. Мониторинг реализации государственной поддержки СО НКО на федеральном и региональном уровнях включает количественное описание трендов реализации мероприятий указанных программно-целевых инструментов, а также выявление социально-экономических эффектов и ограничений (экономических и социальных рисков)

³ Тезисы к выступлению первого заместителя министра финансов РФ Т. Г. Нестеренко на заседании расширенной коллегии Министерства финансов Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. (http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id_4=21496%20).

⁴ См., напр.: Блохин А. А., Стерник С. Г., Тулинова Н. В., Яременко И. А. Методология внутреннего мониторинга реализации государственных программ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2013. — № 2. — С. 5–20; Кулькова В. Ю. Межбюджетный механизм финансирования государственных услуг в отрасли здравоохранения Республики Татарстан. — М.: Креативная экономика, 2008. — С. 54.

⁵ РЦП «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Татарстан» на 2011–2013 годы, утв. Постановлением КМ РТ № 781 от 21.09.2011.

реализации региональной программы на практике методом полуформализованного интервью.

Было проведено десять интервью. Экспертами выступили лидеры НКО — операторы реализации программ, эксперты ГЦО (городского центра образования)⁶, осуществляющие инфраструктурную поддержку третьего сектора в РТ, а также представители законодательных и исполнительных органов государственной власти, в ведении которых находится работа по поддержке СО НКО. Все интервью были зафиксированы на электронный носитель без прерывания записи. Осуществлено транскрибирование и распечатка их как текстов. Для качественного дискурс-анализа текстов использовался метод поступательной аппроксимации: создание структуры предположений и понятий; их апробация, позволяющая увидеть, насколько эти предположения соответствуют свидетельствам и раскрывают характеристики данных. Осуществлено кодирование: открытое кодирование (выбор тем, которым приписываются коды, создание списка тем и аналитических мемо); осевое кодирование (организация набора первичных концепций, обзор и проверка первичных кодов, установление ключевых концепций анализа). Интервью позволили получить экспертные мнения о социально-экономических эффектах и ограничениях реализации региональной программы, обобщение которых дает основу для формулировки выводов о проблемах инфраструктурной поддержки СО НКО и разработки рекомендаций по способам их решения.

СКВОЗНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СО НКО

Исследование государственной поддержки СО НКО в РФ не является новым предметом в экономике и управлении некоммерческим сектором. Ее методы и инструменты, реализация инфраструктурной поддержки НКО в рамках общественно-государственного партнерства в контексте программ повышения квалификации специалистов НКО и информационного обеспечения как в зарубежных практиках, так и в региональных кейсах уже анализировались автором⁷. Сосредоточение государственной поддержки и нормативно-правового регулирования деятельности НКО в функциях Министерства экономического развития РФ дает основание для вывода о том, что в настоящее время в России реализуется централизованная модель. В Минэкономразвития России создан координационный совет по государственной поддержке СО НКО, подготовлены методические материалы по разработке региональных программ. В 2013 г. Правительство РФ утвердило комплекс мер, направленных на увеличение поддержки СО НКО на период до 2018 г. Анализ методических разработок Минэкономразвития по стратегическому видению государственной поддержки НКО свидетельствует о поэтапной модели ее реализации, характеристика которой представлена в табл. 1.

⁶ Этот центр в 2012 г. реализовал проект «Региональный ресурсный центр поддержки СО НКО в РТ».

⁷ Кулькова В. Ю. Российские тренды развития некоммерческих организаций в международной компаративистике // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2012. — № 30. — С. 37–46; Кулькова В. Ю., Рудакова О. В., Мироненко Н. В. Организационно-информационная поддержка деятельности СО НКО в Российской Федерации и Республике Татарстан // Вестник ОрелГИЭТ. — 2012. — № 2. — С. 165–170; Кулькова В. Ю. Теоретические аспекты межсекторного социального партнерства в современном управлении // Вестник университета (Государственный университет управления). — 2013. — № 15. — С. 17–24.

Стратегическая модель развития государственной поддержки НКО в РФ

Этап	Временной горизонт	Цель	Модель	Направления развития
Выстраивание отрасли НКО и инфраструктуры	2010–2015 гг.	Институциональное оформление — формирование правил игры, институтов, компетенций	Централизованная	Совершенствование финансовой поддержки: механизма выдачи субсидий (процедура и критерии) и налогового стимулирования
				Повышение компетенций СО НКО и представителей государства, осуществляющих взаимодействие с третьим сектором
				Создание среды для взаимодействия доноров (жертвователей) и СО НКО
				Повышение прозрачности и прозрачности СО НКО
				Создание условий для реализации фандрайзинговых технологий (благоприятный налоговый режим для доноров; легализация удобных механизмов пожертвований: SMS, электронный кошелек)
Рост отрасли и увеличение ее финансирования государством	2015–2020 гг.	Наращивание потенциала НКО, передача им производства социальных услуг	Децентрализованная модель предполагает делегирование профильных программ министерствам, создание специального фонда для финансирования инфраструктуры СО НКО	Передача НКО производства ряда социальных услуг
				Децентрализация финансирования
				Создание национального фонда поддержки НКО
				Разработка Концепции развития НКО и 3–5-летнего плана
Достижение уровня продвинутых практик	2020–2030 гг.	Достижение позиционирования НКО, близкого к развитым странам	Децентрализованная модель предполагает делегирование профильных программ министерствам, создание специального фонда для финансирования инфраструктуры СО НКО	Переход на финансирование НКО путем возмещения расходов, дополненное развитием мер повышения финансовой устойчивости
				Введение ваучерной схемы для некоторых услуг НКО

Источник: разработано автором.

Оценка стратегической модели развития государственной поддержки НКО свидетельствует о ее ориентации на трансформацию из централизованной в децентрализованную, что соответствует мировым тенденциям взаимодействия между государством и некоммерческим сектором. Так, в США государственное финансирование некоммерческого сектора осуществляется через министерства, сфокусированные на решении социальных задач (Министерство образования, здравоохранения, социальной защиты). Унифицированные для всех ведомств стандарты предоставления финансирования задаются в коде лучших практик. Переход к децентрализованной модели характерен для Эстонии и Хорватии, которые демонстрируют лучшие значения индекса развития НКО среди стран Центральной Восточной Европы (Эстония) и положительный тренд индекса развития сектора НКО (Хорватия)⁸. В частности, система поддержки НКО в Эстонии основана на принципе четкого разделения источников финансирования конкретных программ и развития инфраструктуры: их финансовое обеспечение возложено на профильные министерства и фонды при них. В Хорватии произошел переход от централизованной поддержки через Государственный офис по взаимодействию с НКО (1998–2003 гг.) к децентрализованной — через профильные министерства.

⁸ The 2009 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia / USAID (www.icnl.org/research/resources/regional/NGOSICEE2009.pdf).

Следует отметить, что разработка концепции развития НКО и среднесрочного планирования предусматривается только на втором этапе развития государственной поддержки НКО в РФ. В то же время зарубежные практики демонстрируют одновременную разработку концепции развития НКО и стратегии развития гражданского общества.

МОНИТОРИНГ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СО НКО НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ «О ПОДДЕРЖКЕ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН» НА 2011–2013 ГГ.

Согласно стратегии развития государственной поддержки НКО в РФ (табл. 1) на современном этапе происходит «выстраивание некоммерческого сектора и его инфраструктуры», в рамках которого в контексте финансовых механизмов совершенствуется процесс выдачи грантов НКО. В частности, разработаны критерии и процедуры мониторинга программ выдачи субсидий на федеральном уровне, инициирована работа по унификации критериев и внедрению системы мониторинга на региональном уровне.

Реализуется налоговое стимулирование некоммерческой деятельности. Так, с 2012 г. введен социальный налоговый вычет в сумме пожертвований, перечисленных гражданином на осуществление уставной деятельности СО НКО, а также на формирование или пополнение целевого капитала, но не более 25 % от суммы дохода, полученного в налоговом периоде и подлежащего налогообложению по ставке 13 %. Понижены до 20 % тарифы страховых взносов в государственные внебюджетные фонды для отдельных категорий СО НКО. В 2014 г. актуализируется проблема перехода от проектного подхода в деятельности НКО к системе государственного контракта.

В рамках нефинансовых механизмов достигнуто упрощение регистрации для таких организаций. Министерство юстиции формирует информационную базу зарегистрированных НКО и собирает отчетность по их деятельности. Стандартизация требований к прозрачности НКО находится на этапе разработки унифицированной обязательной формы отчетности, при активной пропаганде института «публичности и подотчетности НКО» через реализацию конкурсов: федерального «Точка отсчета», с участием НКО из субъектов РФ⁹, региональных, рассчитанных на НКО из одного субъекта (например, практика Нижнего Новгорода)¹⁰. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 1478 регламентируется имущественная поддержка СО НКО.

Информационная поддержка СО НКО характеризуется наличием самостоятельного портала НКО¹¹ и большого количества сайтов, формируемых различными стейкхолдерами: представителями НКО (ресурсными центрами, НКО — грантодержателями), общественной палатой, министерствами.

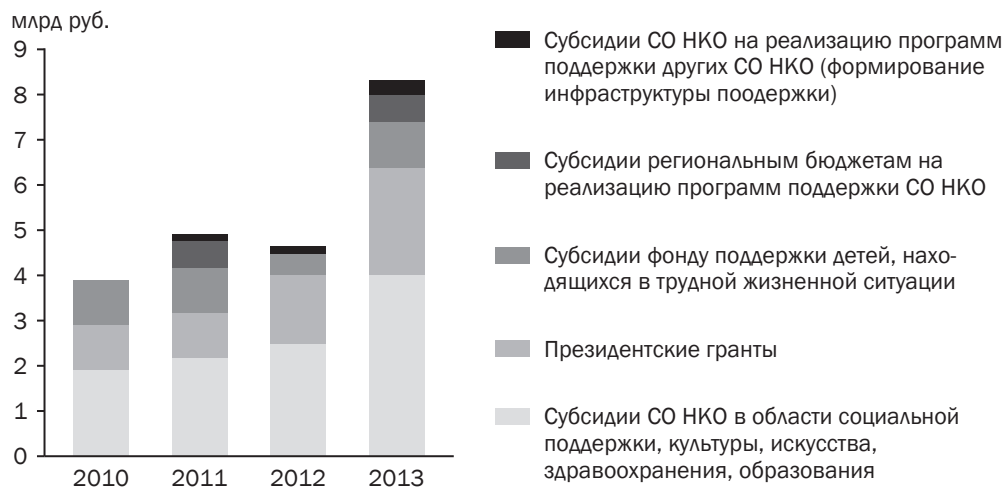
Обращает внимание, что централизованная модель государственной поддержки СО НКО в РФ сочетается с децентрализованной системой финансовой поддержки, включающей: гранты на основе софинансирования (субсидии) Минэкономразвития России, субсидии Фонду поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, президентские гранты, субсидии в области социальной поддержки, культуры, искусства, здравоохранения, образования (рис. 1).

⁹ Портал НКО (<http://portal-nko.ru/nko/refpoint>).

¹⁰ Сайт «Служение» (<http://www.sluzhenye.org>).

¹¹ <http://portal-nko.ru>.

Финансовая поддержка СО НКО в РФ в 2010–2013 гг.



Источник: Шадрин А. Е. О реализации мероприятий по государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций (www.economy.gov.ru/wps/wcm/.../presentation_24012013.ppt?MOD).

Как видно из рисунка, этап «выстраивания отрасли» в рамках государственной финансовой поддержки отличается ростом размеров софинансирования, диверсификацией операторов, а также направлений предоставления субсидий.

На федеральном уровне Министерство экономического развития РФ выделяет на конкурсной основе субсидии для программ развития некоммерческого сектора как субъектам РФ, так и непосредственно НКО, оказывающим информационную, консультационную, организационную и иную поддержку другим СО НКО, т. е. для программ инфраструктурной поддержки (табл. 2).

Таблица 2

Финансовая поддержка некоммерческого сектора (субсидии Минэкономразвития России) в 2011–2013 гг., млн руб.

Направления	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Программы развития НКО субъектов РФ	600	–	630
Программы инфраструктурной поддержки СО НКО другими СО НКО (ресурсные центры)	132	162	280

Источник: Шадрин А. Е. О реализации мероприятий по государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций (www.economy.gov.ru/wps/wcm/.../presentation_24012013.ppt?MOD).

Наблюдаемый тренд роста финансирования программ инфраструктурной поддержки СО НКО другими СО НКО характеризуется увеличением количества профинансированных программ и поступивших заявок (в 2011 г. 35 программ из 496 заявок, в 2012 г. 48 программ из 702 заявок). Думается, что активизация проектной деятельности в СО НКО обусловлена реализацией образовательной программы для СО НКО и представителей государства, включающей семинары по проектному менеджменту в некоммерческих организациях. Охват образовательной программы в 2012 г. характеризуется следующей фактографией: повышение квалификации более 6400 работников СО НКО;

повышение квалификации более 1500 государственных и муниципальных служащих по вопросам поддержки СО НКО¹².

В рамках региональных программ развития СО НКО гранты на конкурсной основе представляются НКО профильными министерствами и региональными властями. В частности, в Республике Татарстан ежегодно проводятся конкурсы среди СО НКО, в т. ч. конкурс социальных проектов «Общественная инициатива»; конкурс для некоммерческих организаций, участвующих в реализации социально значимых проектов; ежегодный конкурс на оказание социально значимых услуг в области государственной молодежной политики и другие. Дополнительный импульс развитию некоммерческого сектора в Республике Татарстан придан реализацией республиканской целевой программы (РЦП) «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Татарстан» на 2011–2013 годы. Для содержательной характеристики программы проведен экспресс-анализ, построенный на оценке таких показателей, как направления, количество мероприятий, ожидаемые результаты, источники финансирования и сумма затрат. Оценка суммы затрат строилась на расчете относительной величины структуры (ОВС), показывающей удельный вес затрат на финансирование программного направления в общем объеме затрат по программе. Результаты экспресс-анализа РЦП представлены в табл. 3.

Таблица 3

Характеристика РЦП «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Татарстан» на 2011–2013 гг.

Направления	Количество мероприятий	Ожидаемые результаты	Источники финансирования	ОВС затрат по годам, %		
				2011	2012	2013
Гармонизация межнациональных отношений в Республике Татарстан	13	Повышение уровня толерантности в обществе; рост числа публичных социально значимых мероприятий, организованных СО НКО; повышение уровня государственной поддержки деятельности СО НКО; возрастание объемов социальных услуг, предоставляемых СО НКО	Бюджет Республики Татарстан	11,8	8,1	8,7
Охрана окружающей среды	4	Повышение уровня экологической культуры населения, рост общественных инициатив в решении вопросов улучшения экологической обстановки в республике; возрастание объемов социальных услуг, предоставляемых СО НКО; рост добровольцев — участников экологических акций	Бюджет Республики Татарстан	0,3	0,4	0,4
Защита семьи, детства и материнства, социальная поддержка пожилых граждан и инвалидов	11	Возрастание объемов социальных услуг, предоставляемых СО НКО для целевых групп направления; повышение уровня государственной поддержки деятельности СО НКО	Бюджет Республики Татарстан	0,5	0,7	0,7
			Внебюджетные источники	2,6	3,6	3,9
			Всего	3,1	4,3	4,6
Развитие и совершенствование существующих подразделений добровольной пожарной охраны	1	Прирост числа общественных объединений, СО НКО, взаимодействующих с органами исполнительной власти республики в решении социальных задач, связанных с обеспечением пожарной безопасности в сельской местности, повышением оперативности реагирования на пожары в сельской местности, повышением культуры населения в части обеспечения пожарной безопасности	Бюджет Республики Татарстан	21	X	X
			Внебюджетные источники	32,4	70,6	69,8
			Всего	53,4	70,6	69,8

¹² Шадрин А. Е. О реализации мероприятий по государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций (www.economy.gov.ru/wps/wcm/.../presentation_24012013.ppt?MOD).

Направления	Количество мероприятий	Ожидаемые результаты	Источники финансирования	ОБС затрат по годам, %		
				2011	2012	2013
Развитие молодежных инициатив	15	Рост числа публичных социально значимых мероприятий, организованных СО НКО; повышение уровня государственной поддержки деятельности СО НКО; рост объемов социальных услуг, предоставляемых СО НКО	Бюджет Республики Татарстан	16,9	8,9	8,9
Профилактика социально опасных форм поведения граждан и популяризация здорового образа жизни	8	Повышение уровня доступности, адресности социально-психологических услуг для уязвимых категорий граждан; повышение уровня государственной поддержки деятельности СО НКО; повышение уровня компетенции специалистов, работающих с уязвимыми группами населения	Бюджет Республики Татарстан	0,8	X	X
			Внебюджетные источники	6,3	6,1	11,1
			Всего	7,2	6,1	11,1
Образовательная деятельность в сфере энергосбережения и повышения энергоэффективности	3	Рост степени участия институтов гражданского общества в разработке и экспертизе решений, принимаемых органами местного самоуправления в сфере ЖКХ; повышение уровня информированности населения о мерах государственной поддержки населения в ЖКХ и ресурсосбережении	Внебюджетные источники	-	-	-
Повышение прозрачности деятельности НКО: развитие взаимодействий со СМИ	2	Повышение уровня подготовки социальных журналистов, освещающих темы толерантности, межнационального общения и экстремизма; увеличение времени, выделяемого на социальную рекламу в республиканских СМИ	Внебюджетные источники	-	-	-
Иные направления финансовой помощи (выделение субсидий Кабмина РТ на конкурсной основе для СО НКО, реализующих социально значимые проекты; субсидии СО НКО на оказание бесплатной юридической помощи; выделение средств общественным организациям ветеранов и инвалидов в РТ)	3	Повышение уровня доступности социально значимых услуг для уязвимых категорий граждан; повышение уровня государственной поддержки деятельности СО НКО	Бюджет Республики Татарстан	3	1,6	1,7
			Внебюджетные источники	4,2	X	X
			Всего	7,2	1,6	1,7

Источник: Республиканская целевая программа «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Татарстан» на 2011–2013 годы, утвержденная Постановлением КМ РТ от 21.09.2011 № 781.

Интерпретация результатов экспресс-анализа, представленных в табл. 3, дает основания для следующих выводов и обобщений.

1. Приоритетность по количеству мероприятий и объему финансирования в структуре направлений поддержки СО НКО в рамках РЦП получают: развитие и совершенствование существующих подразделений добровольной пожарной охраны, развитие молодежных инициатив, гармонизация межнациональных отношений в Республике Татарстан, иные направления (развитие финансовой поддержки СО НКО).

2. В аналитических целях проведена корреспонденция направлений РЦП с получателями финансовых средств, включая списки победителей конкурса Кабинета министров РТ на выделение грантов для СО НКО (2011–2013 гг.), что позволило констатировать следующее:

— несмотря на рост поданных заявок, победителями конкурсов из года в год становятся одни и те же организации, что позволяет выдвинуть гипотезу, с одной стороны, об ограничениях доступности финансовой поддержки для прочих СО НКО, с другой — о сращении интересов отдельных НКО и представителей операторов конкурсов. Отметим, что автором ранее был проведен критический анализ конкурсного механизма выделения финансовой поддержки СО НКО в Республике Татарстан, даны рекомендации по его совершенствованию на основе методологического обоснования в рамках теории общественного выбора¹³;

— ряд НКО — получателей государственной поддержки (в частности, организации молодежного направления, добровольческие организации) учреждены органами исполнительной власти республики. Безусловно, согласно ФЗ № 7 от 12.01.1996 «О некоммерческих организациях» (Глава II. «Формы некоммерческих организаций») в категорию НКО входят государственные и муниципальные учреждения, бюджетные учреждения, частные учреждения. Однако зарубежной наукой доказано, что различные типы организаций, в частности государственные, некоммерческие и неформальные объединения, имеют различные миссии, отличаются по типу поведения в силу правовых ограничений их деятельности и различных целей их менеджеров¹⁴, что требует четкого законодательного определения. Кроме того, в институциональном аспекте учреждение государством НКО порождает развитие синдрома аффилированности некоммерческого сектора, что снижает его независимость и тем самым нивелирует принципы построения межсекторного социального партнерства;

— некоторые субъекты получают двойное финансирование: первый канал — программные мероприятия, второй канал — в рамках программы по позиции «иные направления оказания финансовой помощи», что ограничивает уровень доступности финансовой поддержки для других СО НКО. Это, на наш взгляд, является следствием нечеткой формулировки ожидаемых результатов программных мероприятий. Как видно из экспресс-анализа, в результатах программных мероприятий преобладают качественные характеристики, но отсутствуют их количественные измерения, т. е. конкретные показатели.

Вместе с тем наряду с отсутствием количественных показателей результативности мероприятий поддержки в РЦП приведены индикаторы оценки результативности реализации программы в целом. Это рост средней численности работников НКО, в процентах к предыдущему году; рост средней численности добровольцев НКО, в процентах к предыдущему году; удельный вес объема денежных средств, направленных на социальную и благотворительную помощь, в процентах от общего объема поступивших денежных средств НКО. Однако вышеуказанные индикаторы предикативно отражают как результативность, так и корреспонденцию целевых установок и результативности. На наш взгляд, рост средней численности работников НКО и добровольцев не отображает эффективной деятельности НКО и повышение доверия населения, т. е. вопросов, образующих проблемное поле в позиционировании некоммерческого сектора¹⁵. Для индикативной оценки указанных результатов более адекватными представляются

¹³ Кулькова В. Ю. *Российские тренды развития некоммерческих организаций в международной компаративистике.*

¹⁴ Rose-Ackerman S. *Altruism, Non-profits and Economic Theory // Journal of Economic Literature.* — 1996 — № 34 (2). — P. 701–728.

¹⁵ Кулькова В. Ю. *Российские тренды развития некоммерческих организаций в международной компаративистике.*

показатели роста объема социальных услуг по их видам и изменение удовлетворенности населения услугами НКО, которое можно измерить по методикам, разработанным в зарубежной науке менеджмента доверия¹⁶.

Выдвинутые гипотезы и сделанные выводы требуют верификации методом экспертного опроса. Необходимость исследования мнения экспертов о государственной поддержке СО НКО исходит из перспективы основных положений *implementation research*, в соответствии с которыми успешность реализации социальных реформ во многом обусловлена восприятием и поддержкой их стейкхолдерами, под которыми понимаются все заинтересованные лица, включая профессиональное сообщество и социальные группы.

РЕАЛИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ ПОДДЕРЖКИ СО НКО ГЛАЗАМИ СТЕЙКХОЛДЕРОВ

Исследование фокусировалось на следующих вопросах: как утверждение РЦП «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Татарстан» отразилось на деятельности некоммерческой организации и состоянии сектора в целом; какие изменения произошли за годы действия программы; соответствие мероприятий программы реальным потребностям СО НКО; опыт участия в конкурсах на выделение субсидий из бюджета РТ; опыт повышения квалификации в рамках образовательных программ; репрезентативность индикаторов оценки реализации программы.

На основе данных вопросов на первом этапе исследования было разработано гайд-интервью и обозначена ступенчатая выборка. Она охватывала три группы информантов: лидеры СО НКО, представители региональной власти, члены Общественной палаты РТ. Некоммерческие организации были отобраны на основе реестра СО НКО Республики Татарстан (выбор был обусловлен техническими причинами: достигнутыми договоренностями на интервьюирование, т. к. ряд лидеров СО НКО категорически отказались от интервьюирования, ссылаясь на интенсивный график интервью). Среди учреждений исполнительной власти были выбраны осуществляющие взаимодействия с некоммерческими организациями — Министерство экономики РТ, Кабинет министров, Аппарат Президента РТ.

На втором этапе были собраны фокусированные интервью со стейкхолдерами третьего сектора по ступенчатой выборке в феврале–мае 2014 года (N = 10). На третьем этапе осуществлено транскрибирование и обработка результатов экспертного опроса по стандартной методике, изложенной во введении данной статьи.

Результаты исследования. Ожидаемыми оказались различия в оценках содержания и результативности РЦП, демонстрируемые экспертами-чиновниками и лидерами СО НКО. Так, в дискурсе региональных чиновников доминируют только позитивные оценки. *«Данная программа включает в себя именно те мероприятия, которые действительно реализовывались в республике в течение указанного периода времени. Если подводить итоги первой программы, то все показатели результативности выполнены и реализованы: приняты новые законы, разработаны новые постановления, создан реестр, принят закон “О безвозмездной передаче имущества НКО”»* (главный

¹⁶ *Government at a Glance 2013, OECD Publishing. — P. 21–23 (http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en).*

советник управления по взаимодействию с институтами гражданского общества Департамента внутренней политики при Президенте РТ). Чиновниками не было отмечено сложностей в реализации РЦП: *«Барьеров в реализации РЦП как таковых не выявлено. Но есть пожелание, чтобы уделялось больше внимания муниципальным образованиям, чтобы велась работа на местах и, как следствие, там возникало представление о секторе НКО»* (специалист Министерства экономики РТ).

Среди лидеров СО НКО наблюдается дивергенция мнений относительно результативности государственной поддержки на региональном уровне. Некоммерческие организации, занимающиеся проблемами, характерными для отдельных сообществ, деятельность которых известна в республике и за ее пределами (в частности, освещается на сайтах организации, в СМИ), не ощущают государственной поддержки, хотя отмечают свою осведомленность о реализации РЦП. *«Реализация республиканской целевой программы никак не отразилась на деятельности нашей организации. Я читала эту программу, два раза отправляла заявку, также отправляла заявку на грант ЛУКОЙЛа, но получить грант так и не удалось. Мы активно участвуем в форумах, в работе межведомственной комиссии по вопросам ВИЧ и СПИДа при Кабинете министров РТ, активно защищаем права детей и женщин, живущих с ВИЧ-инфекцией, и со своей стороны готовы взять ответственность за профилактику. Но, к сожалению, на данный момент нет финансирования, и это серьезно ограничивает нас в деятельности, потому что тяжело работать, используя только волонтерский труд»* (руководитель некоммерческой организации, занимающейся поддержкой женщин и детей с ВИЧ-инфекцией). *«Некоторые о программе хорошо отзываются. Если брать по пятибалльной шкале, то я бы поставила тройку, потому что не так все хорошо. Насколько я знаю, эта программа затрагивает вопросы предоставления грантов, форумы некоммерческих организаций. Что касается грантов, то с ними никак, мы подавали заявку, но ничего не получилось. Если рассматривать форумы, то, если честно, я не вижу результатов. Да, они проводятся в «Корстоне», действительно с размахом, с шикарными раздаточными материалами, представленными на флешках и т. д., но если рассматривать результат, то изменений нет и развития тоже»* (руководитель некоммерческой организации, занимающейся поддержкой, досугом пожилых людей, развитием навыков активной гражданской позиции). *«В ходе реализации программы во взаимодействии между государством и СО НКО мы шагнули вперед: государство повернулось лицом к некоммерческим организациям, стало обращать на нас внимание. Создан реестр СО НКО республики, благодаря чему некоммерческие организации становятся известны и понятно, кто чем занимается. Для этого мы заполняли анкеты о своей организации. Активно нам помогает Общественная палата. Мы размещаем информацию о проводимых мероприятиях и проектах на ее сайте»* (руководитель некоммерческой организации, оказывающей помощь замещающим семьям).

Лидеры некоммерческих организаций проявляют солидарность в оценке мероприятий РЦП, выражая мнение о значительной государственной поддержке молодежных некоммерческих организаций. *«Государство активно развивает сферу молодежи. Молодежи Татарстана оказывается гигантская поддержка, их проекты активно поддерживаются и финансируются, и для меня сейчас сложно попасть из сферы студенческой в сферу, где нет поддержки совсем. Да, это классно, что государство поддерживает молодежь, но не надо забывать о людях, которые по сути никому не нужны, — это инвалиды, пожилые люди и т. д. Хотелось бы, чтобы нас не обделяли вниманием»* (руководитель некоммерческой организации, занимающейся поддержкой, досугом пожилых людей, развитием навыков активной гражданской позиции).

В целом эксперты отмечают, что вопрос выбора приоритетов государственной поддержки сложен. *«На самом деле это всегда субъективный вопрос, потому что невозможно охватить все виды деятельности, т. е. проводятся конкурсы грантов по определенным направлениям. Я считаю, что эти направления на данный момент являются наиболее важными, поскольку они касаются в основном социально незащищенного населения. Но мы хотели бы расширить горизонты этой программы с целью более широкого охвата НКО»* (председатель организации, деятельность которой связана с поддержкой и решением социальных проблем молодых ученых города Казани, член Общественной палаты РТ). *«Некоммерческих организаций очень много. Думаю, соответствовать реальным потребностям всех некоммерческих организаций невозможно»* (руководитель некоммерческой организации, оказывающей помощь замещающим семьям).

Заслуживает внимание позиция лидеров, отмечающих, что ряд мероприятий, обозначенных в РЦП по поддержке СО НКО в РТ, был реализован в рамках других федеральных и региональных программ. Это позволяет предположить, что некоторые из мероприятий программы разрабатывались по уже достигнутым результатам, а не по реальным проблемам некоммерческого сектора. *«В сферах охраны окружающей среды, энергоресурсов, энергосбережения очень много поддержки реализуется не только на республиканском, но и на федеральном уровне, поэтому очень сложно оценить, какова была роль именно этой программы по сравнению с федеральными средствами, поскольку проекты масштабные... колоссальные средства вкладываются, создаются центры, учебные центры, инвестиционные центры по энерго- и ресурсосбережению в крупных вузах, таких как К(П)ФУ, Энергетический университет»* (председатель организации, деятельность которой связана с поддержкой и решением социальных проблем молодых ученых города Казани, член Общественной палаты РТ).

В ходе исследования было выявлено, что с реализацией РЦП активизировалась проектная деятельность некоммерческих организаций. Все эксперты разрабатывали и подавали заявки проектов на конкурсы по выделению республиканских грантов, однако результативность участия оказалась разная. Это работает на подтверждение выдвинутой нами гипотезы об ограничениях доступности финансовой поддержки для СО НКО и о существовании синдрома их аффилированности. *«Мы подаем заявки, но они не одобряются, возможно, это наша вина. Может, мы не совсем понимаем, что от нас хочет государство, или не подходим по критериям конкурса»* (руководитель некоммерческой организации, занимающейся поддержкой женщин и детей, живущих с ВИЧ-инфекцией). *«...Результаты каждый раз вызывают сомнение: честно ли некоторые организации получили гранты. Нельзя сказать, что эти программы плохие, но конкурс складывается по принципу известности НКО, т. е. гранты каждый год даются почти одним и тем же программам, организациям, фамилиям, а новые перспективные проекты остаются за бортом. Думаю, бесполезно уже подавать грант, и нет веры в то, что нам его дадут. Потому что очень странно, когда на форуме НКО в президиуме сидит человек с определенной фамилией и впоследствии выясняется, что человек с той же фамилией подал заявку на грант и выиграл»* (руководитель некоммерческой организации, занимающейся поддержкой, досугом пожилых людей, развитием навыков активной гражданской позиции).

Лояльность к определенным НКО в конкурсном отборе на финансирование проектных заявок отмечается также экспертом, чьи заявки получили одобрение. *«Сам конкурсный механизм я не знаю, по нему работают эксперты. Финансовая*

поддержка работает, деньги выделяют тем организациям, которых знают и которые их отработают» (руководитель некоммерческой организации, оказывающей помощь замещающим семьям).

Полученные мнения экспертов позволяют позиционировать проектную деятельность НКО как этап зарождения и отработки инновационных социальных технологий, которые далее проходят процесс рутинизации в государственных учреждениях. «Сейчас создается республиканский центр замещающих семей. Я очень этому рада. Эта идея лежала в основе нашего проекта, который был поддержан на конкурсе Министерства экономики РТ. Проекты СО НКО идут в работу в государственных структурах. Например, хоспис Анжелы Вавиловой тоже открывается из проекта некоммерческой организации при значительной поддержке государства. Дальше государство будет взаимодействовать с фондом, наверное, на условиях государственного заказа» (руководитель некоммерческой организации, оказывающей помощь замещающим семьям).

В ходе исследования подтвердилась и рабочая гипотеза об активизации проектной деятельности вследствие реализации образовательной программы для СО НКО и представителей власти, включающей семинары по проектному менеджменту в некоммерческих организациях. Наблюдается вариация оценок реализации образовательных программ для СО НКО в зависимости от их поставщика. Одобрение вызывают образовательные программы, реализуемые СО НКО, а отторжение — обучение представителями министерств и Общественной палаты РТ. «Мы постоянно ходим на форумы, мастер-классы, организованные министерствами, Общественной палатой, но они повторяются из года в год, всегда одно и то же. Например, в последний раз мы ходили на мастер-класс от Министерства труда и социальной защиты РТ, где 40 минут рассказывали, как писать заявку на гранты, ничего для меня нового не рассказали... На практике ни поддержки нет, ни нормального обучения» (руководитель некоммерческой организации, занимающейся поддержкой, досугом пожилых людей, развитием навыков активной гражданской позиции). «Проводятся ежегодные семинары по написанию проектов от министерства, только из года в год одно и то же, никакого прорыва. В 2012 году были качественные семинары по управлению проектами, PR и фандрайзингу, которые проводил городской центр образования взрослых в ТИСБИ. Было интересно и содержательно, потому что наряду с учеными-практиками, которые в тренинговой форме учили писать заявки и управлять проектом, модераторами выступали лидеры НКО, делились опытом, даже приезжала коллега из Нижнего Новгорода. Но это было только один раз, по-моему, это было реализовано в рамках проекта, на который выделила деньги Республика Татарстан или Минэкономразвития России. В это же время, в те же дни и часы, проводились семинары для НКО в КАИ, ИЭУП, нам приходилось разрываться, но вопросы права и бухучета для меня как лидера не актуальны. Бухгалтер нашей организации один раз сходила и поняла, что это пустая трата времени» (руководитель правозащитной организации).

На технические сложности в реализации образовательных программ, обусловленные воздействием стейкхолдеров, обращают внимание и эксперты — организаторы образовательных программ для СО НКО. «Мы были одним из операторов реализации образовательной программы для НКО, наряду с другими организациями. В рамках конкурса Министерства экономики РТ мы выиграли проект «Региональный ресурсный центр поддержки СО НКО РТ». Не очень понятна была роль Общественной палаты, которая диктовала нам время и часы проведения занятий, причем одно и то же для

всех операторов, а потом еще и выдала помимо наших сертификатов свой, но по нашим программам обучения. Было непонятно, как слушатели посетят все обучающие программы. Но мы решили, что главное качество, а слушатель будет голосовать ногами. У нас не было проблем с аудиторией. Слушатели всегда присутствовали. Для нашей организации этот проект послужил началом выстраивания сетевых взаимодействий с некоммерческими организациями ПФО. Сейчас в Республике Татарстан мы представляем сеть ресурсных центров СО НКО ПФО» (руководитель организации, в которой реализован проект ресурсной поддержки СО НКО).

Развитие государственной поддержки работает на консолидацию сектора и расширение географии социального партнерства. В то же время большинство экспертов отмечают, что с реализацией государственной поддержки СО НКО в рамках РЦП в большей степени усилилось взаимодействие между республиканскими СО НКО, а внутриокружные коммуникации некоммерческих организаций, в частности в рамках ПФО, остались на том же уровне.

Выявленное дублирование образовательных программ повышения квалификации для НКО позволяет сделать вывод об «институциональной размытости» инфраструктурной поддержки, которая характеризуется отсутствием структуры, ответственной за обучение, формированием инфраструктуры НКО, сопровождающейся неприятием Общественной палаты РТ и министерств как ресурсных центров. Потребность в постоянно действующем ресурсном центре поддержки некоммерческих организаций в республике, проросшем из среды третьего сектора, выражают лидеры СО НКО. «Первые проекты нам помогали разрабатывать в городском центре образования взрослых, сразу помогали и с юридической помощью. Нужен действующий центр поддержки СО НКО, куда можно прийти с разработкой проекта, сразу решить юридические вопросы, составить смету проекта» (руководитель некоммерческой организации, оказывающей помощь замещающим семьям).

Разные индикаторы оценки результатов реализации РЦП выделяются экспертами-чиновниками и представителями некоммерческих организаций. Для чиновников ключевой индикатор программы — это объем финансирования. «Данная программа показала себя очень эффективной, она принимала участие в конкурсе Министерства экономического развития РФ в 2011 и 2013 гг. среди субъектов РФ, и по итогам конкурса 2011 г. РТ заняла второе место, а в 2013 г. — пятое место соответственно, и на поддержку НКО было привлечено в бюджет РТ более 50 млн руб.» (главный советник управления по взаимодействию с институтами гражданского общества Департамента внутренней политики при Президенте РТ).

Лидеры некоммерческих организаций ставят под сомнение адекватность оценки результативности программы по заявленным в ней индикаторам, в частности, по удельному весу объема денежных средств, направленных на социальную и благотворительную помощь, по росту численности работников НКО, что подтверждает выдвинутую нами гипотезу о неадекватности индикаторов оценки результативности реализации программы. «...Как главный индикатор я бы не стал рассматривать количество человек в НКО, поскольку основная масса НКО опирается на определенный устоявшийся актив, который реализует большие проекты. Если НКО молодая, там возможно увеличение количества людей, но опять-таки до определенного уровня, т. е. постоянно гнаться за увеличением численности НКО, мне кажется, не стоит. Показатель удельного веса объема денежных средств, направленных на благотворительную помощь, можно применить только к определенной части НКО. Допустим,

я являюсь членом организации Союза науки и образования, здесь как таковой благотворительной деятельностью невозможно заниматься, т. е. этот показатель будет достаточно маленьким...» (председатель организации, деятельность которой связана с поддержкой и решением социальных проблем молодых ученых Казани, член Общественной палаты РТ).

«Рост численности работников для НКО и не нужен, мы не можем позволить себе содержать большой штат работников. Большая часть моих специалистов работает бесплатно. Слава богу, выиграли грант и сейчас есть чем людям платить хотя бы небольшую зарплату (пять тысяч) на 11 месяцев. Показатель удельного веса объема денежных средств, направленных на благотворительную помощь, сомнительный: привлекать деньги должны фонды, а общественная организация должна служить людям, приносить им пользу» (руководитель некоммерческой организации, оказывающей помощь замещающим семьям).

Таким образом, проведенное исследование дает основание для констатации того, что реализованная в рамках РЦП государственная поддержка СО НКО на региональном уровне работает на:

- консолидацию сектора и развитие социального партнерства внутри региона;
- активизацию проектной деятельности некоммерческих организаций, позиционирование проектной деятельности НКО как этапа зарождения и отработки инновационных социальных технологий, которые далее в процессе рутинизации переходят в государственные учреждения;
- повышение профессиональных компетенций в рамках образовательных программ, проводимых НКО на принципах ресурсного центра.

В процессе исследования подтвердились следующие рабочие гипотезы:

- синдром аффилированности некоммерческих организаций, который присущ ранним стадиям становления некоммерческого сектора в зарубежных практиках;
- неадекватность индикаторов оценки результативности реализации программы;
- активизация проектной деятельности вследствие реализации образовательной программы для СО НКО и представителей власти, включающей семинары по проектному менеджменту в некоммерческих организациях.

В заключение хотелось бы выделить перспективные направления развития государственной поддержки некоммерческих организаций на республиканском уровне:

1. Децентрализованная модель государственной поддержки, предусматривающая координацию деятельности и выдачи грантов профильными министерствами.
2. Создание регионального ресурсного центра поддержки СО НКО, координирующего инфраструктурную поддержку третьего сектора (повышение образовательного уровня, консультации, информирование) на базе некоммерческой организации, имеющей практику инфраструктурной поддержки.
3. Охват большего количества НКО имущественной поддержкой, в т. ч. решение проблем их размещения.
4. Использование для индикативной оценки результатов государственной поддержки СО НКО в рамках программ следующих показателей: рост объема социальных услуг по их видам и изменение удовлетворенности населения услугами НКО.

Библиография

1. Стратегия 2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. / Под науч. ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьмина. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХ и ГС, 2013.
2. Тезисы к выступлению первого заместителя министра финансов РФ Т. Г. Нестеренко на заседании расширенной коллегии Министерства финансов Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id_4=21496%20.
3. Блохин А. А., Стерник С. Г., Тулинова Н. В., Яременко И. А. Методология внутреннего мониторинга реализации государственных программ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2013. — № 2.
4. Кулькова В. Ю. Межбюджетный механизм финансирования государственных услуг в отрасли здравоохранения Республики Татарстан. — М.: Креативная экономика, 2008.
5. Кулькова В. Ю. Российские тренды развития некоммерческих организаций в международной компаративистике // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2012. — № 30.
6. Кулькова В. Ю., Рудакова О. В., Мироненко Н. В. Организационно-информационная поддержка деятельности СО НКО в Российской Федерации и Республике Татарстан // Вестник ОрелГИЭТ. — 2012. — № 2.
7. Кулькова В. Ю. Опыт организации и реализации образовательной программы для специалистов социально ориентированных некоммерческих организаций Республики Татарстан (СО НКО РТ) в развитии системы государственной поддержки третьего сектора // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. — 2013. — № 3.
8. Кулькова В. Ю. Теоретические аспекты межсекторного социального партнерства в современном управлении // Вестник университета (Государственный университет управления). — 2013. — № 15.
9. Портал СО НКО [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://portal-nko.ru/nko/refpoint>.
10. Сайт «Служение» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.sluzhenye.org>.
11. Шадрин А. Е. О реализации мероприятий по государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.economy.gov.ru/wps/wcm/.../presentation_24012013.ppt?MOD.
12. The 2009 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia / USAID [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.icnl.org/research/resources/regional/NGOSICEE2009.pdf.
13. Government at a Glance 2013, OECD Publishing. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://dx.doi.org/10/1787/gov_glance-2013-en.
14. Rose-Ackerman S. Altruism, Non-profits and Economic Theory // Journal of Economic Literature. — 1996. — 34 (2).