

О ВОПРОСЕ РАЗВИТИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИИ

В статье рассматривается современное состояние некоммерческого сектора в России и проблемы его развития, сформулированы предложения по оказанию поддержки, направленной на обеспечение динамичного роста и ускорения развития некоммерческих организаций (НКО) в современных экономических условиях.

Некоммерческий сектор, индекс устойчивости НКО, государственная поддержка НКО.

In the paper, the modern condition of the non-profit sector in Russia and problems of its development are considered. The proposals on providing support are formulated aimed at ensuring dynamic growth and accelerating the development of non-profit organization in the current economic environment.

Non-profit sector, sustainability index of non-profit organization, government support of non-profit organization.

Российский некоммерческий сектор играет важную роль в социально-экономической жизни страны. Являясь источником различных социальных инноваций, он динамично развивается. Высокие темпы роста выпуска продукции и услуг некоммерческих организаций в условиях нестабильного финансирования, которое основывается на безвозмездных поступлениях от юридических и физических лиц, свидетельствуют о том, что работа в этой области является эффективной. И все же, согласно современным исследованиям, большое количество некоммерческих организаций (НКО) не включены в систему предоставления общественно значимых услуг, финансируемых государством. Следует отметить и тот факт, что НКО не развивают платные услуги для населения. В связи с этим у российских некоммерческих организаций имеется большой потенциал для развития. Российское общество существует на основе функционирования трех институциональных секторов: первый сектор – государство, второй – коммерческие организации, третий – НКО. В современных экономических условиях распространение получают партнерские взаимодействия секторов, направленные на выработку и реализацию общественно-значимых проектов, способствующих инновационному развитию страны. Третий сектор создает условия для обеспечения социальной и политической стабильности, повышения жизненного уровня населения а, значит, устойчивого развития страны. Некоммерческие организации создаются для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, для развития физической культуры и спорта, охраны здоровья граждан, удовлетворения духовных и нематериальных потребностей людей, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

«Третий сектор» России по основным показателям своего развития отстает от некоммерческого сектора развитых стран. Существенное отставание наблюдается при сопоставлении показателей развития НКО в России и в развитых странах (табл. 1).

Таблица 1

Показатели развития некоммерческого сектора в России и развитых странах в 2013 г.

Показатели	В России	В развитых странах (средний показатель)
Доля НКО в ВВП	0,9 %	6,5 %
Доля занятых в «третьем секторе» от общего числа работающего населения	1,1 %	7,1 %
Доля социально-ориентированных НКО от общего числа НКО	13,5 %	60–70 %

Источник: Доклад о развитии институтов гражданского общества в России. «Третий сектор» в России: текущее состояние и возможные модели развития, 2013 г. [1]

Показатель занятости в некоммерческом секторе России в 2003 г. составлял 0,8 %. За десятилетний период он увеличился незначительно и в 2013 г. составил 1,1 %. Для сравнения: по оценке “The Boston Consulting Group” в 2002 г. этот показатель превышал российский и составлял во Франции 9,0 %, в Германии – 6,8 %, в США – 9,2 %. Для успешной работы в некоммерческом секторе необходимо наличие нескольких источников финансирования. Однако, несмотря на разнообразие возможных источников, объемы денежных средств НКО находятся на низком уровне. Такое отставание в развитии некоммерческого сектора России связано с его финансовым обеспечением: вложения в сектор не отвечают современным потребностям.

Третий сектор отличается способностью оперативно реагировать на нужды различных социально-демографических групп, решать новые социальные вызовы и проблемы, характеризуется низкими административными издержками, способностью привлекать добровольцев. Деятельность любой НКО призвана улучшать показатели уровня образования и

здоровья нации, что увеличивает эффективность экономики, обеспечивая экономический рост. Некоммерческий сектор является источником социальных инноваций, так как многие образовательные, управленческие и информационные технологии, современные методы социальной работы впервые внедряются именно некоммерческими организациями, а затем становятся частью государственной и муниципальной политики. Некоммерческий сектор обеспечивает занятость населения, более активен в вовлечении в экономическую деятельность социально уязвимой части населения.

В современных экономических условиях необходимо формирование новой идентичности сектора, по-новому нужно формулировать миссию и цели НКО, а также цели отдельных программ и проектов. Объясняется это тем, что многие проекты третьего сектора имеют значительное влияние на судьбы конкретных людей, несмотря на то, что их общественная полезность зачастую внешним аудиториям неочевидна. В связи с этим необходимы дополнительные усилия, например, со стороны экспертов, для объяснения важности деятельности НКО в контексте ценностей благополучия.

Согласно результатам аналитического исследования «Индекс устойчивости НКО» (NGO Sustainability Index) не меняется уже 15 лет подряд [2]. Означает ли это, что третий сектор успешно противостоит угрозам? Или из последних сил пытается сохранить достигнутый уровень и стагнирует? Исследование является уникальным, потому что оно одно из немногих, которые проводятся на протяжении длительного времени – 15 лет, к тому же исследуется устойчивость всего сектора, а не отдельных организаций. Индекс устойчивости является ключевым аналитическим инструментом для оценки состояния гражданского сектора в странах Центральной, Восточной Европы и Евразии. Индекс устойчивости отражает благоприятность условий для существования гражданского общества в целом и основывается на следующих параметрах:

1) правовая среда: легко ли зарегистрировать организацию, существуют ли налоговые послабления, может ли организация получать доход от товаров и услуг и т.п.;

2) организационные возможности: например, имеется ли у организации стратегическое планирование, может ли она позволить себе постоянных сотрудников и др.;

3) финансовая устойчивость;

4) защита общественных интересов;

5) предоставление услуг;

6) инфраструктура и общественный имидж.

Каждый из параметров оценивается по семибалльной шкале, где 1 – наиболее высокий и 7 – низкий уровень устойчивости. Индекс устойчивости разработан Агентством США по международному

развитию в партнерстве с местными организациями в каждой стране, где измеряется данный Индекс. Индекс устойчивости НКО для России в 2009 г. составил 4,4 балла (табл. 1). Для сравнения: Эстония (2,0), Польша (2,2), Чехия (2,7) Украина (3,5), Белоруссия (5,9).

В 2013 г. итог для России также составил 4,4 балла. И в течение 15 лет значение индекса меняется незначительно и не только для России. Но хотелось бы отметить, что Россия значительно отстает от стран Центральной и Восточной Европы по уровню устойчивости и развития НКО (см. таблицу).

Согласно данным отчета "The Boston Consulting Group", общий уровень устойчивости НКО распределяется по стадиям: «повышенная устойчивость» от 1,0 до 3,0 баллов, «развивающаяся устойчивость» от 3,0 до 5,0 баллов и «затрудненная устойчивость» от 5,0 до 7,0 баллов [4].

В Российской Федерации уровень устойчивости НКО оценивается экспертами как находящийся в стадии развивающейся устойчивости, так как показатели параметров варьируют в интервале от 3,0 до 5,0 баллов. За 2013 г. численность НКО в России значительно сократилась. По данным Министерства юстиции на октябрь 2013 г. в России были зарегистрированы 225 306 российских НКО, что значительно меньше, чем в 2012 г. (398 202 НКО). Эксперты отметили некоторое ухудшение правовой среды НКО. Основной причиной потери устойчивости в правовой среде считают реализацию «закона об иностранных агентах» и последовавшие за этим массовые прокурорские проверки.

Среди негативных тенденций было также отмечено сокращение источников финансирования НКО. По данным Минэкономразвития, в 2013 г. объемы иностранного финансирования НКО сократились примерно на 19 млрд руб. (примерно \$520 млн) [2].

Среди положительных тенденций эксперты отмечают расширение спектра предоставляемых НКО услуг. Больше внимания стало уделяться социальному предпринимательству, появляются новые услуги для пожилых людей. Все чаще органы государственной власти рассматривают НКО в качестве партнеров в области оказания социальных услуг населению.

По словам директора САФ России М. Черток, замороженная кривая индекса в течение 15 лет говорит о застойных явлениях, об отсутствии ускорения и системности, которая не сочетается с количественным ростом [5]. Причиной отсутствия динамичного развития НКО является отсутствие должного уровня государственной поддержки некоммерческих организаций. В настоящее время в России существует несколько программ государственной поддержки НКО, но они являются не согласованными между собой, о чем свидетельствует анализ, проведенный "The Boston Consulting Group" [4] (см. рисунок).

Индекс развития сектора НКО в России (NGO Sustainability Index) в 2013 г.

Параметры	Характеристика параметра	Значение в баллах	Динамика 1999–2013 гг.
Законодательная среда	– Простота регистрации и ведения деятельности для НКО; – благоприятное налоговое законодательство; – законодательство, позволяющее НКО участвовать в государственных закупках	4,8	↓
Организация и управление	– Наличие у НКО миссии, ее активное продвижение; – наличие четкой структуры управления; – достаточное количество постоянных сотрудников	4,4	↓
Финансирование	– Независимость большинства НКО от зарубежного финансирования; – способность НКО получать доходы от собственной деятельности; – постоянство финансовых потоков для НКО (от бизнеса и государства)	4,9	↑
Защита НКО своих интересов	– Доступ НКО к участию в законодательных инициативах; – осознание большинством НКО важности диалога с государством	4,1	↓
Участие НКО в предоставлении услуг	– Предоставление НКО широкого спектра услуг (не просто перераспределение средств нуждающимся); – наличие государственных механизмов компенсации затрат НКО на социальные услуги	4,2	↑
Инфраструктура	– Наличие НКО (ресурсные центры), предоставляющих поддержку другим НКО – образование, информация, помещения и т.д.; – наличие сети обмена информацией между НКО	4,0	↑
Доверие к НКО / Имидж	– Широкое освещение деятельности НКО в СМИ; – осознание важности действий НКО бизнесом и гражданами; – стремление ведущих НКО к публичности, публикации отчетов	4,7	↓



– ухудшение по направлению



– улучшение по направлению

	Программа Президентских грантов	Программа Минздравсоцразвития	Региональные программы	Программа поддержки СО НКО МЭР
Категории НКО, поддерживаемые программой	5 направлений • Проведение мониторинга гражд. общества • Образование, культура • Защита прав человека • Социальная защита, охрана здоровья • Молодежные инициативы	Направления, связанные с деятельностью Минздравсоцразвития • Реабилитация • Поддержка ветеранов • Поддержка профсоюзов	Широкий перечень направлений • Поддержка семьи и детей • Поддержка молодежи • Реабилитация и адаптация инвалидов • Развитие спорта • и т.д.	5 направлений • Профилактика социального сиротства • Повышение качества жизни пожилых • Соц. адаптация инвалидов • Развитие спорта, дополнит. образования • Межнац. сотрудничество
Объем финансирования в 2011 г.	1 000 млн руб.	850 млн руб.	9 300 млн руб.	880 млн руб.
Механизм распределения средств	• Конкурс • 5 НКО-операторов распределяют финансирование по направлениям	• Целевое финансирование фиксированного перечня организаций	• Конкурс • Гранты распределяют профильные департаменты (образования, здравоохранения и т.д.)	• Конкурс • МЭР распределяет финансирование между регионами и крупными СО НКО
Недостатки программы	• Высокие административные расходы НКО-операторов (10% бюджета) • Непрозрачность критериев отбора программ • Большая часть средств оседает в Москве и Санкт-Петербурге	• Отсутствие конкурса • Фиксированный список организаций-получателей	• Недостаток средств в бюджетах регионов • Возможно – недостаточные компетенции регионов в проведении конкурсов	• Недостаточная проработанность критериев распределения финансирования и механизмов мониторинга эффективности

Рисунок. Программы государственной поддержки НКО на 2011 г.

Исходя из представленной Программы государственной поддержки, можно отметить, что необходимо осуществлять поддержку сектора НКО поэтапно. На первом этапе, ориентировочно к 2015 г., важно продолжить выстраивание отрасли НКО и ее ин-

фраструктуры: необходимо сфокусироваться на нефинансовых механизмах государственной поддержки и достижении прозрачности деятельности. На втором этапе важно обеспечить рост отрасли НКО. За счет увеличения государственных источников

финансирования можно передать НКО многие социальные услуги, оказываемые сегодня государством. Данный этап необходимо реализовать ориентировочно к 2020 г. в рамках стратегических государственных программ по развитию отраслей, заканчиваемых к этому периоду. Третий этап развития государственной поддержки НКО необходимо выстраивать в последующие периоды: вектор развития поддержки НКО должен быть направлен на достижение уровня лучших практик, характерных развитым странам, путем изучения передового опыта, применения совершенных инструментов финансирования, в том числе инновационных.

На сегодняшний день для реализации первого этапа определена стратегическая цель поддержки НКО: повышение качества жизни населения в сферах, где наблюдается неэффективность участия государства. Социальные приоритеты имеют: профилактика социального сиротства, социальная адаптация инвалидов, повышение качества жизни пожилых, развитие дополнительного образования и спорта, межнациональное сотрудничество. Целями реализации должны явиться: рост количества НКО на 1000 человек населения; рост вклада НКО (увеличение доли в ВВП с 0,9 до 1,5 %); рост компетенций НКО (30 % НКО в государственном реестре с прозрачной отчетностью); определение дополнительных индикаторов качества развития сектора НКО. Осуществление этих задач возможно с помощью следующих комплексов мер:

1) нормативная база: документы, регулирующие процедуру выдачи субсидий, налоговые льготы для бизнеса, налоговые льготы для НКО, требования к отчетности и аудиту;

2) институты: закрепление ответственности государственных органов за публикацию отчетности НКО, координацию пропаганды социальной ответственности, мониторинг эффективности программ поддержки НКО;

3) механизмы / инструменты: критерии и процедуры выдачи субсидий, площадка для НКО и жертвователей, обучение представителей НКО и государства, стабильный источник дохода.

Сектор НКО обладает огромным созидательным потенциалом и готов выйти на новый уровень, но необходима поддержка со стороны различных общественных институтов.

Анализ состояния устойчивости сектора НКО позволяет сформулировать следующие предложения по совершенствованию поддержки, направленной на обеспечение динамичного роста и ускорение развития НКО:

1. Операционализация понятия благополучия в содружестве с научным сообществом. Модель благополучия должна включать факторы, которые значимы для жителей России, и основываться на российских реалиях, иметь практический характер.

2. Развитие культуры и конкретных механизмов оценки влияния (impact measurement). Инфраструктурным организациям необходимо развивать навыки оценки результатов социальной услуги, широко рас-

пространять данную практику, обучать специалистов.

3. Донести до руководителей НКО идею выражения качественных результатов своей деятельности в терминах социального и экономического эффекта, как очень важную и полезную в рамках взаимодействия НКО с государством и донорами.

4. Акцентировать в работе со СМИ внимание на социальных результатах деятельности НКО, их вкладе в достижение общественного благополучия, изменении гуманитарного климата российского общества. Необходимо подробно и систематически рассказывать широкой общественности о «героях благотворительности» и их делах, а также о людях, чья жизнь изменилась к лучшему в результате деятельности НКО.

5. Улучшение практики взаимодействия с бюджетными социальными учреждениями. При этом возникает возможность объединения усилий. Социальные учреждения, обладающие материальными ресурсами, могут привлекать к своим проектам специалистов НКО с соответствующей квалификацией.

6. Улучшение системы госзакупок с ориентацией на НКО, где это возможно. На этапе формирования заказа для более точного определения потребностей целевых групп возможно привлечение экспертов НКО в соответствии с профилем заказа. Формирование заказа формулировать в терминах социального результата, а не номенклатурных групп услуг и инициировать разработку комплексной системы оценки заявок НКО на тендеры и конкурсы. Осуществить введение критериев качества и оценки вклада услуги в улучшение качества жизни ее потребителей.

7. Развитие официальных механизмов обратной связи от НКО, получающих государственное финансирование, для совершенствования способов оценки проектов и отчетности.

8. Отмена для организаций, находящихся на упрощенной системе налогообложения, раздельного учета коммерческой и некоммерческой деятельности. Данный вопрос является принципиальным, так как ведение НКО предпринимательской деятельности позволяет получать доход, который направлен на социальные нужды общества.

9. Повышение финансовой грамотности НКО, низкий уровень которой препятствует развитию экономики сектора и несет в себе существенные риски.

10. Инициация создания инновационных финансовых институтов поддержки и развития НКО и социальных предприятий, которые предоставляли бы низкопроцентные займы или гарантии без имущественного обеспечения, а также смешанное финансирование (заем + грант). Такие организации могут повысить устойчивость НКО к изменениям внешней среды, стимулировать их предпринимательскую активность, увеличивая объемы доступных для НКО пополняемых ресурсов развития, уберегая НКО от возможных рисков.

11. Развитие новых форм финансирования НКО. Донорские средства могут смягчить риски колебания внешней конъюнктуры НКО, не способные позво-

лить себе затраты на инфраструктуру и развитие специалистов, решать серьезные задачи: расширение возможностей предоставления услуг, в том числе на платной основе, обеспечение снижения их издержек за счет укрепления инфраструктуры организаций донорами для НКО, работающих на инновационное развитие.

Таким образом, несмотря на значительные общественно-экономические вызовы и современные условия, в которых приходится развиваться третьему сектору, он обладает огромным созидательным потенциалом. Важно иметь представление о ключевых ценностях, на которых основывается некоммерческий сектор, играющий важную роль в социально-экономической жизни страны и вносящий вклад в ВВП. Некоммерческий сектор – организационная основа общества, продвигающая идеи ценности благополучия человека.

Для НКО необходимым становится переосмысление роли и значения своей деятельности и важно говорить о ней не только как о сфере «предоставления услуг», а в рамках более широкого контекста: вклада в благополучие людей. Одной из наиболее важных

задач для благополучного развития некоммерческого сектора является создание условий для обеспечения динамичного роста и ускорения развития НКО в России.

Литература

1. Доклад о развитии институтов гражданского общества в России // Фонд развития гражданского общества. – URL: <http://civilfund.ru/mat/view/>
2. Индекс устойчивости организаций гражданского общества (ОГО): Россия, 2013 // Филантроп. Электронный журнал о благотворительности. – URL: <http://philanthropy.ru/wp-content/uploads/2014/08.pdf>.
3. Министерство Юстиции Российской Федерации. – URL: <http://minjust.ru>.
4. *Парапечка, С.* Повышение эффективности государственных инвестиций в сектор социально-ориентированных НКО / С. Парапечка // ГОСБУК. – URL: <http://www.gosbook.ru/document/48417/48451/preview>.
5. Устойчивость или застой? // Общественная палата Российской Федерации. – URL: <http://www.oprf.ru/press/news/2012/newsitem/18516>.