



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

И. В. Мерсиянова
И. И. Солодова

**Фонды местных сообществ как
технология решения социальных
проблем на местном уровне**

Электронный ресурс

URL: <http://www.civisbook.ru/files/File/Mersiyanova160-179.pdf>

Перепечатка с сайта НИУ-ВШЭ
<http://www.hse.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

**Мерсиянова И.В.,
Солодова И.И.**

ФОНДЫ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ КАК ТЕХНОЛОГИЯ РЕШЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ*

Аннотация

Статья основана на результатах исследования фондов местных сообществ (ФМС). ФМС являются некоммерческими организациями, аккумулируют и распределяют переданные им как пожертвования ресурсы коммерческого сектора, органов власти и частных благотворителей, направляют средства на решение актуальных проблем территории. В статье раскрываются организационные особенности ФМС, их специфика как грантодающих организаций, характеризуется взаимодействие ФМС и органов власти, показано влияние экономического кризиса 2009 г. на их функционирование.

Технология ФМС является альтернативным механизмом для повышения результативности государственного и муниципального управления социальной сферой. За счет вовлечения групп доноров и населения ФМС развивают формы общественной активности и гражданского участия, происходят процессы институционализации благотворительности. В условиях экономического кризиса повышается роль ФМС как инструмента поддержания на уровне конкретной территории качества жизни населения, ее экономических и социальных элементов.

Ключевые слова: фонд местного сообщества, институциональная благотворительность, местное сообщество, социальные проблемы, гражданское участие, гражданское общество.

* В данной публикации использованы результаты, полученные в 2009 г. в ходе выполнения проекта «Институты самоорганизации и качество жизни населения» в рамках программы фундаментальных исследований ГУ–ВШЭ, а также в рамках проекта «Филантропия в России в эпоху глобализации», осуществляемого при поддержке компании «Evolution and Philanthropy».

Реструктуризация общественных отношений в социальной сфере сопровождается укреплением субъектной роли негосударственных организаций в деле решения социальных проблем. В первую очередь это происходит на муниципальном уровне, где целевые ориентиры деятельности органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций (далее – НКО) часто совпадают и направлены на повышение качества жизни местного населения. Большинство НКО нацелены на решение местных проблем. Причем большинство российских НКО (60%), согласно данным всероссийского обследования, являются местными, т.е. функционируют в пределах территории органа местного самоуправления.

Вклад негосударственных субъектов в решение социальных проблем зависит не только от их активной деятельности, но и от возможностей институтов поддержки общественных инициатив на местном уровне. Среди таких институтов ведущая роль традиционно приписывается органам местного самоуправления, однако в последние годы в условиях ограниченности бюджетных средств в ряде российских городов на первый план все больше стали выходить фонды местных сообществ (далее – ФМС). В условиях экономического кризиса повысилась их социальная значимость как альтернативного инструмента поддержания качества жизни населения на местном уровне. ФМС выступают как механизм институционализации благотворительной деятельности, инструмент улучшения государственного и муниципального управления социальной сферой, как акторы решения социальных проблем территории за счет аккумуляции и перераспределения средств коммерческого сектора и частных благотворителей.

В статье представлены результаты исследования фондов местных сообществ, проведенного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Государственного университета – Высшей школы экономики в 2009 г. В рамках проекта были проведены глубинные экспертные интервью (14 респондентов) и экспертный опрос по полуструктуризированной анкете, включающей масштабный блок открытых вопросов с руководителями ФМС (15 респондентов). Из 28 обследованных фондов 22 являются членами Партнерства ФМС. Сбор информации от представителей органов власти осуществлялся по аналогичной схеме – 10 глубинных интервью и 8 экспертных анкетных опросов. Как руководители ФМС, так и чиновники опрашивались в различных регионах России в соответствии с максимально возможным соблюдением требований территориальной репрезентации.

Полученные данные позволяют проанализировать возможности применения технологии ФМС для решения социальных проблем на местном уровне и в конечном счете – повышения результативности государственного и муниципального управления социальной сферой.

Несмотря на практическую значимость, данная технология в нашей стране изучена слабо. Еще не накоплена информация о деятельности и состоянии ФМС. Испытывается недостаток актуального и систематизированного анализа деятельности фондов. Несмотря на почти пятнадца-

тилетнюю историю фондов местных сообществ в России, они до сих пор представляют собой малоизученный объект, не вызывавший стабильного интереса со стороны исследователей. Предыдущий анализ ФМС носил, скорее, фрагментарный характер, был направлен на изучение отдельных кейсов жизнедеятельности фондов [12].

По инициативе Российского представительства Британского благотворительного фонда «Charities Aid Foundation» (далее – CAF) и Форума доноров был проведен ряд специальных исследований [8, 397–417; 11, 169–221], на сайте CAF (Россия) представлен фактологический обзор действующих фондов и Партнерства ФМС; в конце 2009 г. размещен отчет на английском языке по результатам исследования ФМС; сделан вывод об уникальности фондов как единственной институциональной технологии благотворительности, укорененной и легитимной в местном сообществе; описаны факторы, влияющие на развитие отечественной институциональной благотворительности в целом и ФМС в частности [7].

Фонды местных сообществ: организационные особенности

Технология фондов местных сообществ впервые была применена в 1914 г. в США. Фонд местного сообщества – community foundation – определяется как некоммерческая организация, которая работает на конкретной территории и имеет целью объединение экономических, человеческих, социальных ресурсов территории для решения проблем местного сообщества и повышения качества жизни населения.

Финансирование фондов состоит из пожертвований как корпоративных, так и частных доноров, т.е. коммерческих и некоммерческих организаций и физических лиц, поступлений от органов власти. Ресурсы на конкурсной основе фонд распределяет среди НКО и инициативных групп граждан. Решение о выделении средств принимает грантовый комитет и экспертные советы, в которые входят представители трех секторов местного сообщества и эксперты в обозначенной проблематике.

Управление ФМС осуществляется опосредованно самим сообществом через паритетное представительство органов власти, бизнеса, общественности и некоммерческого сектора. Фонд является прозрачной организацией, распространяет информацию о собственной деятельности и финансовом положении. В российских фондах обозначенные признаки реализуются достаточно полно. Однако присутствует специфика контекста, о чем будет сказано ниже.

В настоящее время ФМС действуют в более чем 50 странах Западной и Восточной Европы, Северной и Южной Америки. Всего 1440 фондов. В США действуют около половины всех ФМС – порядка 600. Большая часть всех фондов была образована в последние три десятилетия [6]. Несмотря на относительно небольшое количество ФМС в мире, их вес в финансовых показателях довольно высок. Например, в сентябре 2009 г., несмотря на кризис, в США насчитывалось 11 ФМС, активы каждого из которых превышали 1 млрд. долл. США. Западные эксперты в целом отмечают успех

фондов как модели институциональной благотворительности [1]. По мере развития и накопления социально-экономических ресурсов фонды приобретают все большее значение в сообществе, начинают играть заметную роль в определении, поиске и решении социальных проблем [3]. Фонды становятся социальным механизмом, помогающим органам власти поддерживать качество жизни населения.

В 1998 г. в России был создан первый ФМС – Городской благотворительный фонд «Фонд Тольятти». В 2003 г. – Партнерство ФМС, единое сообщество, ориентированное на «развитие гражданского общества через улучшение качества жизни местных сообществ на основе развития и продвижения технологий социальной стабильности» (миссия Партнерства ФМС). В настоящий момент в Партнерстве состоят 26 фондов.

Обратимся непосредственно к организационным особенностям отечественных ФМС.

Специфика деятельности фондов, их организация, процедуры аккумуляции ресурсов и распределения грантов во многом способствуют эффективности решения задач местного сообщества. За счет того, что большинство процедур являются хорошо отработанными, а фонды прилагают усилия для достижения максимальной объективности решений, эффективность инициации и материальной поддержки социальных проектов на территории достаточно высока.

Говоря о роли ФМС как организации, стоит отметить наличие разнообразных тенденций. Прежде всего, ФМС – это грантодающая организация, действующая на определенной территории: так ответили 17 руководителей ФМС из 28 опрошенных. Во-вторых, это ресурсный центр для НКО (14 ФМС). Российские ФМС часто выполняют функции агентства развития – на это указали 13 руководителей ФМС. Среди действующих ФМС часто наблюдается ситуация совмещения нескольких функций из приведенных выше. Однако чаще всего фонды действуют именно как грантодающие организации.

«Мы все функции выполняем для этого региона. В 2007 году у нас проводился межтерриториальный конкурс социальных проектов. На уровень межмуниципальный выводятся грантовые конкурсы проектов, которые интересны всем четырем-пяти территориям. Как ресурсный центр для НКО – в сельских территориях, когда мы туда пришли, кроме совета ветеранов и женсоветов ничего не было. За этот период времени вырастает из проекта инициативная группа по реализации, по внедрению проекта, и потом уже регистрируются как НКО» (Р. Пермь)¹.

Зафиксированы различия в пропорциях выделяемых средств и ресурсов на гранты и на реализацию собственных программ ФМС. В российской практике присутствуют обе модели ФМС: более ориентированные на выдачу грантов и более ориентированные на собственные программы.

Так, организационная форма ФМС не является окончательно отработанной, часто включает в себя дополнительные элементы из других моделей НКО. ФМС находятся в процессе институционализации и адекватного позиционирования.

ФМС как грантодающая организация

Взаимодействие ФМС с грантополучателями является одной из наиболее отработанных сфер деятельности фонда. Взаимодействие имеет четкие и документально закреплённые стандарты, процедуры и общий порядок. В основном фонды сотрудничают с местными (действующими в пределах территории органа местного самоуправления) и региональными НКО. ФМС являются поддержкой, в том числе институциональной, для местных некоммерческих организаций. Подобные тенденции наблюдаются и в западных фондах [2, 219-241]. Среди отечественных ФМС основные направления проведения конкурсов на соискание грантов касаются следующих тематик: благоустройство территории, помощь детям, молодежи, пожилым, а также спорт и организация досуга. В ряде случаев присутствуют проекты по экологии и культуре (в том числе фольклору).

ФМС используют несколько механизмов для определения конкурсных направлений. В первом случае НКО и инициативные группы присылают в ФМС заявки, где описаны наиболее актуальные в данный момент проблемы. Так опосредованно фонды получают информацию от местных жителей.

«...Один из проектов – “Маленькая Европа”. Мы сделали серию мини-проектов... нашли на конкурсе эту идею... Потом нашли деньги, нашли людей, которых этими идеями заинтересовали, и провели мини-конкурсы грантов под те идеи, которые у нас были, раздали деньги» (Р. Улан-Удэ).

Следующий способ определения грантовых направлений – следование предложениям доноров. Они не всегда ориентированы на вложения в общие фонды, но практикуют дотации в именные, стипендиальные или тематические.

«Доноры, если хотят профинансировать определенный проект, могут это сделать в рамках ярмарки, они сами [его] отбирают, просматривают, и если [он] им очень нравится, финансируют. Это тоже идет в рамках конкурсов, но не как проекты победителей, а как именные гранты от какой-то организации» (Р. Астрахань).

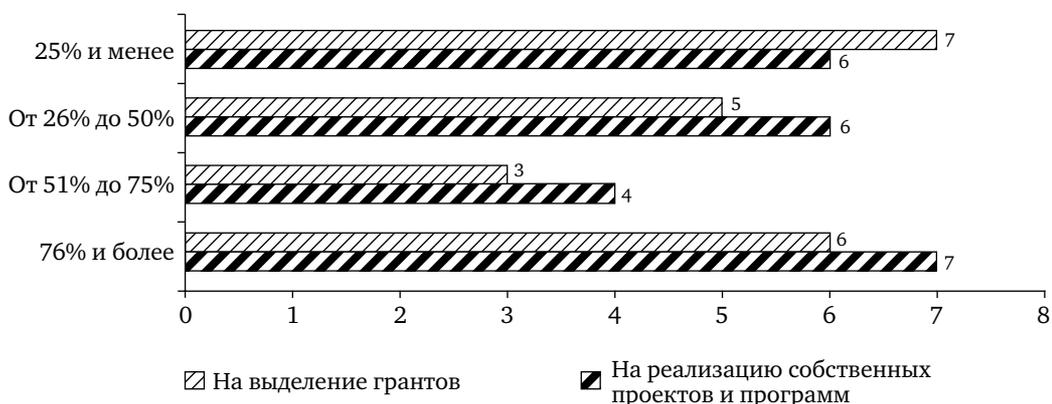
Иногда фонды самостоятельно проводят исследования для выяснения потребностей сообщества. В случае доступа к административному ресурсу фонды используют письма граждан в общественные приемные органов местного самоуправления, что, однако, не является распространенной практикой.

Механизм отбора заявок обязательно включает участие экспертных советов. Под каждое тематическое направление, как правило, формируется отдельный совет, в котором участвуют специалисты из соответствующих областей, эксперты из доноров и стейкхолдеров. Важно отметить, что заседания экспертных советов принципиально открыты для участия, заинтересованные лица могут присутствовать на заседаниях. Таким образом достигается профессиональность оценивания заявок и обеспечивается непредвзятость и объективность решений.

Объем выделяемых средств грантополучателям существенно варьируется в зависимости от конкретного фонда. При этом существуют две модели, описывающие пропорции распределения средств (см. рис. 1).

Рисунок 1

**Распределение ответов респондентов на вопрос:
«В каких пропорциях (%) распределены средства фонда
на выделение грантов и на реализацию собственных проектов
и программ?»** (выборочно; число респондентов, человек;
допускался выбор всех подходящих вариантов ответа)



В первой модели основной статьей расходов является выделение грантов, которые в некоторых случаях достигает 95% бюджета. Данная схема свойственна преимущественно небольшим фондам, ориентированным на организацию конкурсов. Вторая модель более характерна для крупных развитых фондов, которые стремятся к диверсификации реализуемых программ и проектов. Выделение грантов здесь составляет менее половины всего бюджета. Так, примерно каждый пятый фонд на реализацию собственных программ выделяет более 75% бюджета.

Объем административных расходов во всех фондах обычно не превышает 15%, чаще всего равняется 10% бюджета ФМС. В качестве примеров можно привести пропорции распределения бюджетов некоторых фондов (см. табл. 1).

Таблица 1

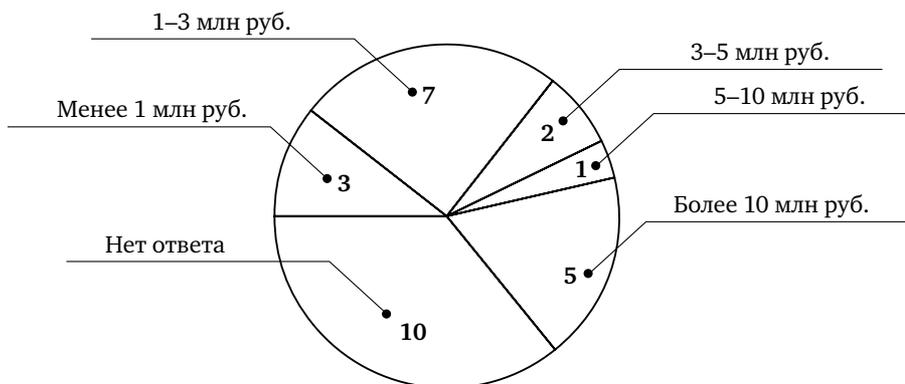
Распределение бюджетов ФМС по отдельным статьям
(выборочно, тыс. руб.)

Город, в котором работает ФМС	Размер бюджета Фонда	Средства на программную деятельность и гранты	Административные расходы
Тольятти	10 000	9 900	100
Самара	4 100	3 910	190
Улан-Удэ	2 400	1 900	500
Обнинск	3 800	3 420	380

Для получения более полного представления о финансовых аспектах деятельности ФМС ниже приведены данные о бюджетах фондов.

Рисунок 2

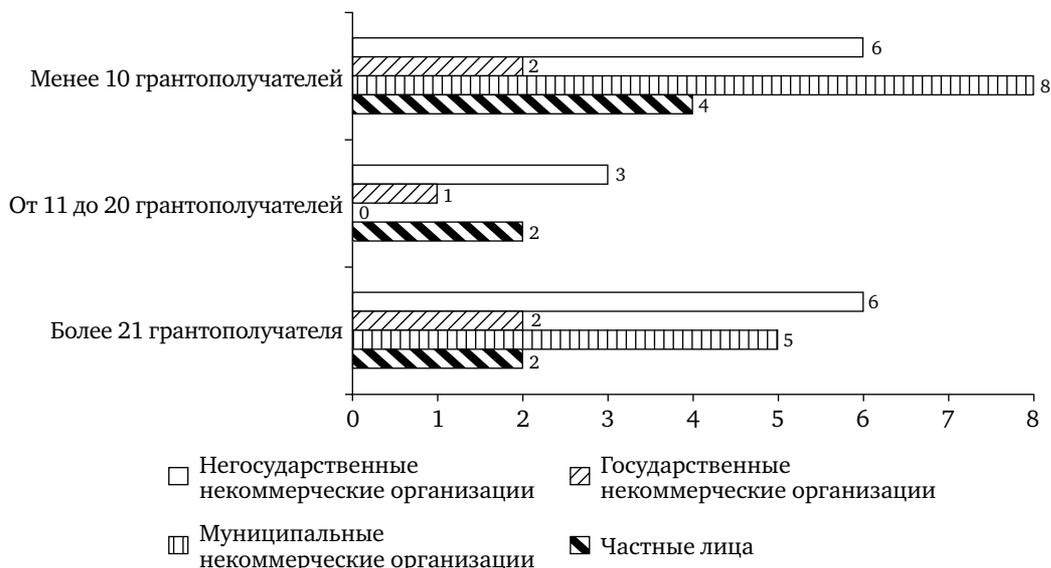
**Распределение ответов респондентов на вопрос:
«Каков был размер бюджета фонда в 2008 г.?»
(число респондентов, человек)**



Количество грантополучателей во многом зависит от типа реципиента (см. рис. 3). При этом фонды предпочитают сотрудничать с местными некоммерческими организациями, как негосударственными, так и государственными и муниципальными. Менее распространена практика выделения грантов муниципальным некоммерческим организациям (встречается в 13 обследованных ФМС), и еще меньше она получила распространение среди государственных некоммерческих организаций (таковых лишь 5). Частные лица менее активно сотрудничают с ФМС по получению грантов.

Рисунок 3

**Распределение ответов респондентов на вопрос:
«Кто является вашими основными грантополучателями?
Сколько их?» (выборочно; число респондентов, человек;
допускался выбор всех подходящих вариантов ответа)**



Средний размер гранта достаточно унифицирован по всем регионам и составляет 30 000 руб. Размер мини-гранта приравнивается к 5000 или 10 000 руб. В случае выделения целевого финансирования от донора под конкретный проект размер гранта может достигать 300 000 руб. и более.

«У нас везде, по всем грантам выделяется 30 тыс.» (Р. Шелехов).

«Когда у нас была программа “Газпром детям”, то размер гранта, конечно, зашкаливал. Один конкурс был до 200 000, второй – до 300 000 руб.» (Р. Чайковский).

Таким образом, ФМС покрывает значительную область социально ориентированной деятельности в сообществе. Благодаря конкурсной технологии фонды способствуют достаточно оперативному решению социальных запросов сообщества, в то время как органы власти могут нуждаться в больших человеческих и временных ресурсах для организации решения задач.

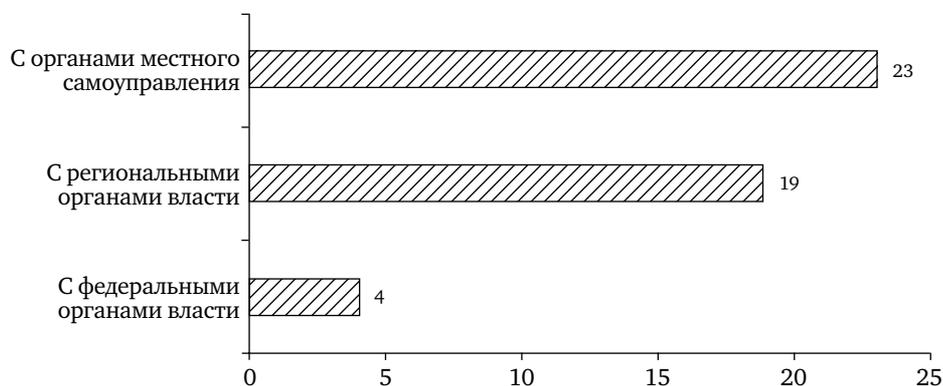
Взаимодействие ФМС с органами власти

Органы власти являются одной из основных групп целевой аудитории для ФМС. Взаимодействие часто касается не столько финансовых потоков благотворительности, сколько доступа к социальному капиталу и социальным сетям, в которые входят представители органов власти. В силу специфики ФМС одобрение и поддержка со стороны органов власти являются необходимыми условиями для успешной деятельности фондов на территории. ФМС, в свою очередь, играют роль консультанта в определении проблем сообщества, а также разработке программ поддержки социальной и ряда других сфер. Масштабы данного сотрудничества невелики, однако достаточны, чтобы говорить о том, что подобная форма взаимодействий возможна.

Фонды сотрудничают как с муниципальными и региональными, так и с федеральными органами власти. Чаще всего они взаимодействуют с органами местного самоуправления, в том числе в силу совпадения интересов, в решении социальных проблем территории (см. рис. 4).

Рисунок 4

Распределение ответов респондентов на вопрос:
«С какими именно органами власти сотрудничает ваш фонд?»
*(выборочно; число респондентов, человек;
 допускался выбор всех подходящих вариантов ответа)*



Чаще всего ФМС взаимодействуют со структурными подразделениями органов власти, занимающихся социальной политикой (комитеты по молодежной политике, департаменты социального развития и здравоохранения, департаменты социальной защиты населения, департаменты экономического развития, городские центры занятости и т.д.). Кроме того, фонды сотрудничают с высшими должностными лицами органов местного самоуправления, например с мэром города и его заместителями, с депутатами местных и региональных парламентов.

«Мы с фондом с момента его создания. У нас одним из учредителей был, по-моему, заместитель мэра по социальной политике Михаил Алексеевич» (Ч. Улан-Удэ).

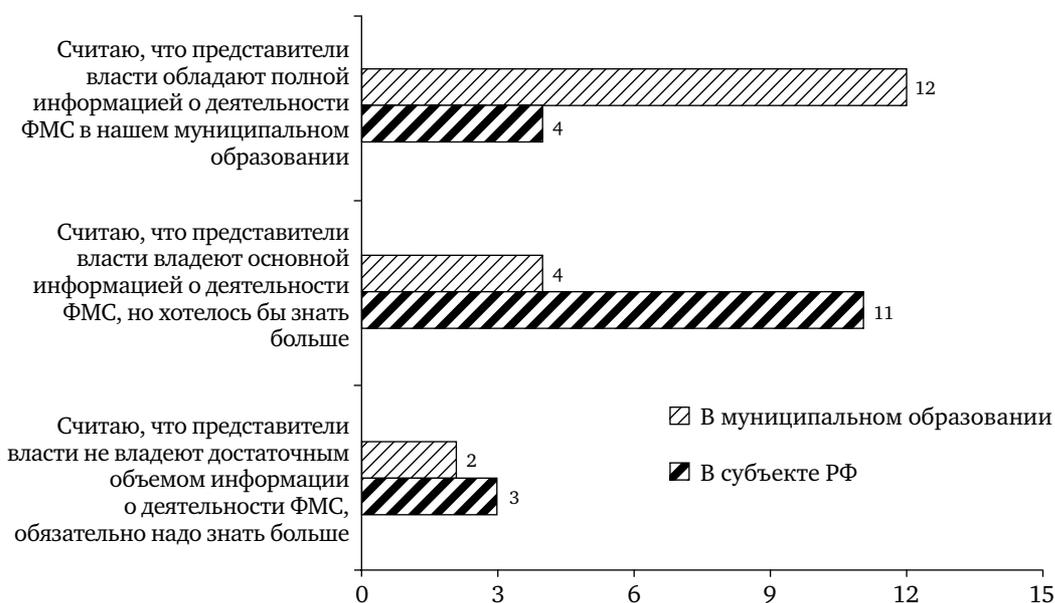
«Мы Фонд развития местного сообщества, т.е. это городской фонд. И без участия власти как одного из секторов жизнеобеспечивающей структуры города, конечно, невозможно. Мы должны с ними работать» (Р. Анганск).

В настоящее время уровень информированности органов власти о деятельности ФМС оценивается как средний (об этом сообщают сами чиновники).

«Если говорить об уровнях власти, то, учитывая общую слабую осведомленность, на уровне города, может быть, больше знают. Городские власти более приближены к территориальным проблемам. Потом сам фонд, его специфика, его статус – он предполагает контакты именно с муниципальным уровнем» (Ч. Астрахань).

Рисунок 5

**Распределение ответов респондентов на вопрос:
«Как Вы оцениваете общую осведомленность представителей
органов власти о деятельности ФМС в Вашем
муниципальном образовании и в Вашем субъекте РФ?»**
(выборочно; число респондентов, человек;
допускался выбор всех подходящих вариантов ответа)



Большинство руководителей фондов (21 из 28) сообщают о том, что со стороны органов власти они встречают понимание возможностей ФМС для привлечения дополнительных инвестиций в социальную сферу, в решение вопросов местного значения. Немаловажными являются оценки заинтересованности органов власти в сотрудничестве с ФМС. Оценки обеих сторон совпадают. Общий уровень руководители ФМС оценивают чуть выше среднего. Более или менее высокие оценки дают 11, средние – 10 респондентов. Невысокий уровень заинтересованности отмечают 6 руководителей ФМС из 28 опрошенных. Половина опрошенных чиновников (а именно 9 из 18) уверены в необходимости привлечения ФМС к решению проблем муниципального образования.

«Мы как администрация заинтересованы в деятельности фонда. Это вообще-то наш фонд, мы заинтересованы в том, чтобы такой фонд был, действовал, аккумулировал какие-то проекты и реализовывал эти проекты на благо города. А они заинтересованы в нашей материальной, организационной и иной поддержке» (Ч. Первоуральск).

При этом как среди руководителей ФМС, так и среди представителей органов власти прогнозы относительно результативности и эффективности сотрудничества в большинстве случаев пессимистичны (6 и 8 респондентов соответственно). Это свидетельствует о понимании существующих барьеров взаимодействия, а также указывает на отсутствие в ряде фондов отработанной схемы коммуникаций с органами власти.

«Декларируемая заинтересованность есть. Здесь другой вопрос – вопрос приоритетов. Потому что, если список дел выстраивают органы власти, то мы, наверное, не в первой двадцатке. Даже не в двадцатке, [а где-то в пределах первых] 50 пунктов» (Р. Ульяновск).

Причины и формы взаимодействия органов власти и ФМС

В основе интереса местной власти к фондам лежат ограниченность муниципальных бюджетов и нехватка штатных сотрудников для оказания помощи нуждающимся жителям территории. В этих условиях ФМС, реализуя свои программы, частично берут на себя выполнение функций местного самоуправления. Респонденты, как чиновники, так и руководители фондов, отметили ряд обстоятельств, определяющих заинтересованность властей в сотрудничестве с ФМС.

«И ФМС, и власть в данном случае заинтересованы в решении вопросов, касающихся как можно большего количества жителей. Поэтому Фонд, администрируя эти вещи, выполняет функцию власти, но у нас-то средства бюджетные, и они определены, распределены имеющимися решениями. И вот в этой связке мы решаем вместе задачи» (Ч. Барнаул).

Посредством технологии ФМС возможна минимизация законодательных ограничений на прямые денежные дотации со стороны органов власти.

«Законодательство зачастую не позволяет муниципалитету или региональным органам власти как-то помогать. В этой ситуации общественная организация может являться таким связующим звеном, которое поможет и юридически правильно помощь оформить, и организационно» (Ч. Пенза).

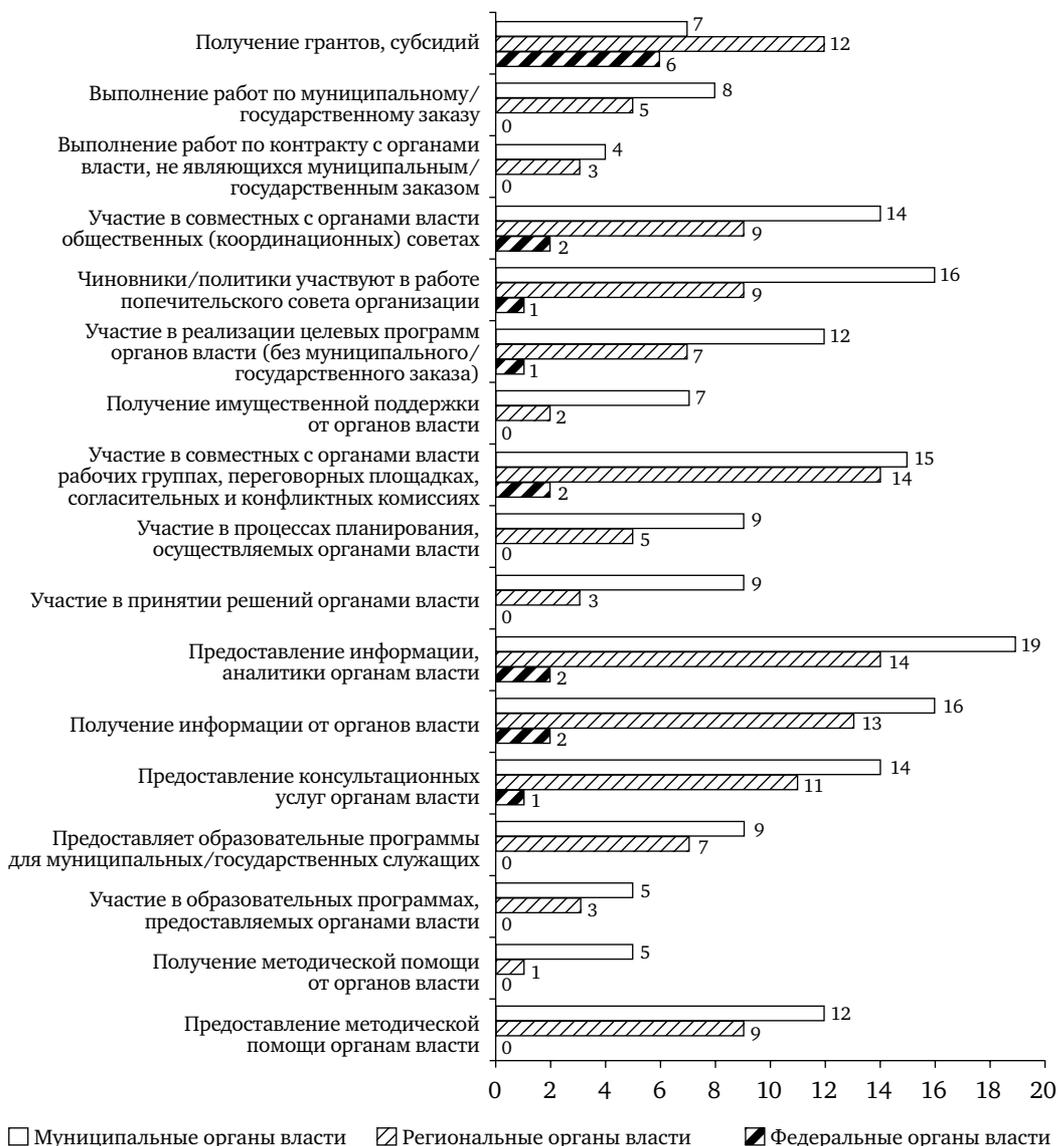
Фонды являются технологией, позволяющей структурировать и формализовать процессы благотворительности и, следовательно, высвободить значительное количество организационных ресурсов у органов власти.

«Создали именно один фонд для того, чтобы, извините за слово, “попросишек”, которые ходят по организациям и предприятиям, было поменьше» (Ч. Первоуральск).

Преимущественно фонды оказывают органам власти консультационные и информационные услуги (см. рис. 6).

Рисунок 6

**Распределение ответов респондентов на вопрос:
«В какой форме происходит взаимодействие фонда
и муниципальных, региональных и федеральных органов
власти?» (выборочно; число респондентов, человек;
допускался выбор всех подходящих вариантов ответа)**



Например, фонды предоставляют аналитику органам местного самоуправления (19 из 28). Руководители ФМС приглашаются как эксперты в социально значимых вопросах жизни муниципального образования (14 фондов). Достаточно часто фонды предоставляют методическую помощь органам власти при организации и проведении конкурсов, выдаче грантов и мониторинге их исполнения (12 фондов).

Органы власти, в свою очередь, имеют ресурсы для предоставления ФМС разнообразных поощрений и возможностей, которые носят преимущественно нематериальный характер, в основном это консультирование и предоставление информации.

С одной стороны, широкое распространение получила практика участия представителей органов власти в работе попечительского совета фондов. Так, чиновники различных ступеней служебной иерархии могут быть учредителями фонда. Например, среди учредителей ФМС может быть мэр города. Это способствует формированию имиджа ФМС среди групп целевой аудитории, а именно среди коммерческих структур и различных структурных подразделений органов власти. ФМС накапливают социальный капитал и встраиваются в социальные сети, что облегчает дальнейший поиск финансирования.

«В какой-то степени, естественно, есть воздействие административное, чтобы с Фондом сотрудничали. Стимулов нет. Я думаю, это личные договоренности каких-то руководителей из органов власти с руководителями каких-то конкретных компаний. Только такой способ, на личных связях» (Ч. Пенза).

С другой стороны, финансовые взаимодействия между фондами и органами власти отличаются меньшей интенсивностью и объемами. Наличие средств муниципального бюджета как источника финансирования ФМС декларирует лишь половина опрошенных представителей органов власти. Вклад же средств регионального бюджета в финансирование ФМС отмечается только в $\frac{1}{3}$ случаев, при этом большинство чиновников уверены в отсутствии подобного вклада.

Финансирование ФМС в большинстве случаев принимает форму участия в реализации целевых программ муниципальных органов власти. Количество фондов, вовлеченных в данную практику, составляет менее половины обследованных (12 из 28). Практика выполнения работ по муниципальному или государственному заказам имеет меньшее распространение – в ней заняты 7 и 1 ФМС соответственно.

Взаимодействие органов власти и ФМС в значительной мере институционально обусловлено, это и объясняет наличие барьеров на пути активного сотрудничества.

«Деятельность фонда во многом зависит от политической ситуации» (Р. Ульяновск).

Во-первых, важнейшим фактором, определяющим специфику взаимоотношений органов власти и ФМС, является политика государства в области взаимодействия с организациями гражданского общества. Активность представителей органов власти в незначительной степени обусловлена личными мотивами и интересами. При отсутствии директив вероятность самостоятельного принятия решения о поддержке фондов недостаточно велика.

«Самая главная сложность, наверное, заключается в том, что органы местного самоуправления не всегда настолько вольны в реализации своих инициатив, как того хотелось бы. Существуют достаточно жесткие рамки: как принимать решение, как расходовать бюджет, на какие цели, как потом отчитываться и т.д. Здесь фонды, конечно, дают больше свободы в этом отношении» (Ч. Тольятти).

Во-вторых, в ряде случаев ФМС воспринимаются предвзято. Встречается настороженное и порой даже негативное отношение органов власти к любым проявлениям низовой самоорганизации в целом, в том числе к ФМС.

«Это сложившийся стереотип у первых лиц города и области о деятельности общественных организаций. Чиновники в городе говорят, что любая несанкционированная общественная деятельность – это "оранжевая революция" (Р. Пенза).

В-третьих, препятствием для более продуктивного сотрудничества органов власти и ФМС в определенной степени является законодательство. Это отмечается как чиновниками, так и руководителями ФМС. Респонденты указывают на изменения в законодательстве, касающиеся определения грантовой деятельности и возможностей участия органов власти в этой деятельности. Как следствие существенно снизились свобода и возможности органов власти выделять гранты фондам.

«В последний раз вышла поправка с нового года к Бюджетному кодексу, где нет слова "грант", т.е. администрация не может выдавать гранты, ей приходится искать лазейки. Взаимодействуя с фондом, заказывая программы и субсидируя фонд, можно решить эту проблему легко, но пока еще не получается» (Р. Ангарск).

Наконец, в-четвертых, состав органов власти по истечении срока полномочий меняется в большей или меньшей степени, что определено институционально. Тем самым разрушается существующая сеть социальных контактов, возникает необходимость в повторном построении и налаживании системы взаимодействий уже с новыми чиновниками на прежних позициях.

«Наименее прочные отношения с администрацией, властью. Смена власти – это самая большая угроза. Они сменяются раз в 5 лет. Года два уходит только на выстраивание отношений, а там полтора года идет на предвыборку, т.е. им некогда» (Р. Ангарск).

Для преодоления описанной ситуации со сменой чиновников фонды в ряде случаев выстраивают рабочие отношения не только с чиновниками, занимающими высшие позиции, но и с заместителями, линейным персоналом. С исследовательской точки зрения это можно интерпретировать как шаг к институционализации взаимодействий фондов с органами власти, к выстраиванию организационной структуры сотрудничества.

Подводя итог, можно выделить несколько особенностей взаимодействия ФМС с органами власти. С одной стороны, органы власти достаточно хорошо осведомлены о существовании и работе ФМС, особенно муниципальные структуры и подразделения, занятые вопросами социальной политики. При этом осведомленность не всегда автоматически включает понимание деятельности ФМС, что можно назвать «упущением» в информационной деятельности фондов. Также присутствуют институциональные барьеры сотрудничества

ФМС с органами власти. Другими словами, модель взаимодействия фондов с органами власти является еще недостаточно устойчивой и институционально укорененной, не имеющей отработанной организационной формы. Несмотря на наличие кризисных явлений в экономике, взаимодействие, скорее всего, продолжится в текущем формате и будет постепенно развиваться.

Источники финансирования ФМС

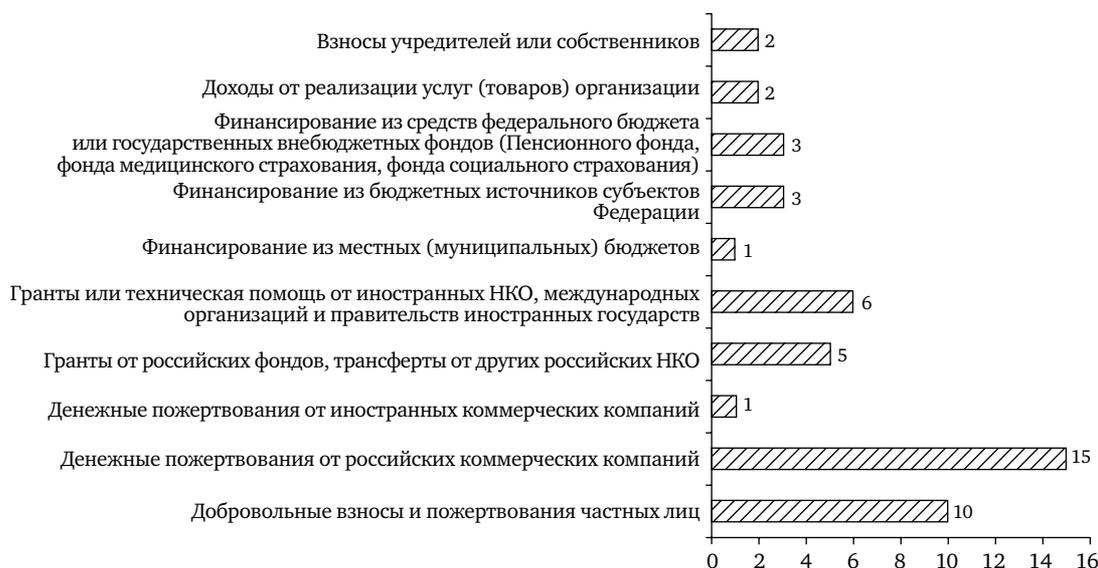
Большинство ФМС придерживаются стратегии диверсификации источников финансирования за счет привлечения различных доноров, получения грантов, предоставления услуг за плату, что формирует определенный резерв стабильности в условиях кризиса. Это позволяет фондам продолжать деятельность. Свидетельства успешности данной стратегии можно найти и в зарубежной практике [4]. В контексте уменьшения размеров бюджетов на социальную сферу муниципальных органов власти аккумуляция фондами ресурсов территории приобретает особую значимость как альтернативной технологии поддержания качества жизни населения.

Большая часть опрошенных говорит о достаточно благополучном текущем финансовом положении. Чаще всего руководители фондов отмечают, что *«средств хватает для полноценного выполнения задач организации, но многие новые идеи остаются нереализованными из-за недостатка ресурсов»*.

Среди наиболее значимых источников финансирования респонденты чаще всего называют благотворительные поступления от российского бизнеса (см. рис. 7).

Рисунок 7

**Распределение ответов респондентов на вопрос:
«Какие каналы финансирования Вы рассматриваете
как наиболее значимые для фонда?»**
(выборочно; число респондентов, человек;
допускался выбор всех подходящих вариантов ответа)



В последнее время постепенно повышается вклад местного малого и среднего бизнеса. Фонды все в большей степени укореняются в сообществе, в том числе за счет донорских поступлений.

Влияние кризиса на деятельность ФМС

Большинство фондов в различной степени было затронуто экономическим кризисом, оказавшим преимущественно негативное влияние на их деятельность. При этом нельзя сказать, что влияние кризиса представляет реальную угрозу существованию движения ФМС в целом: технология ФМС достаточно устойчива. Об этом, а также о готовности к борьбе с негативными следствиями кризиса сообщают представители фондов. С определенными допущениями настроение руководителей ФМС можно охарактеризовать как «достаточно оптимистичное».

Опрошенные руководители ФМС ожидают в ближайший год следующих изменений:

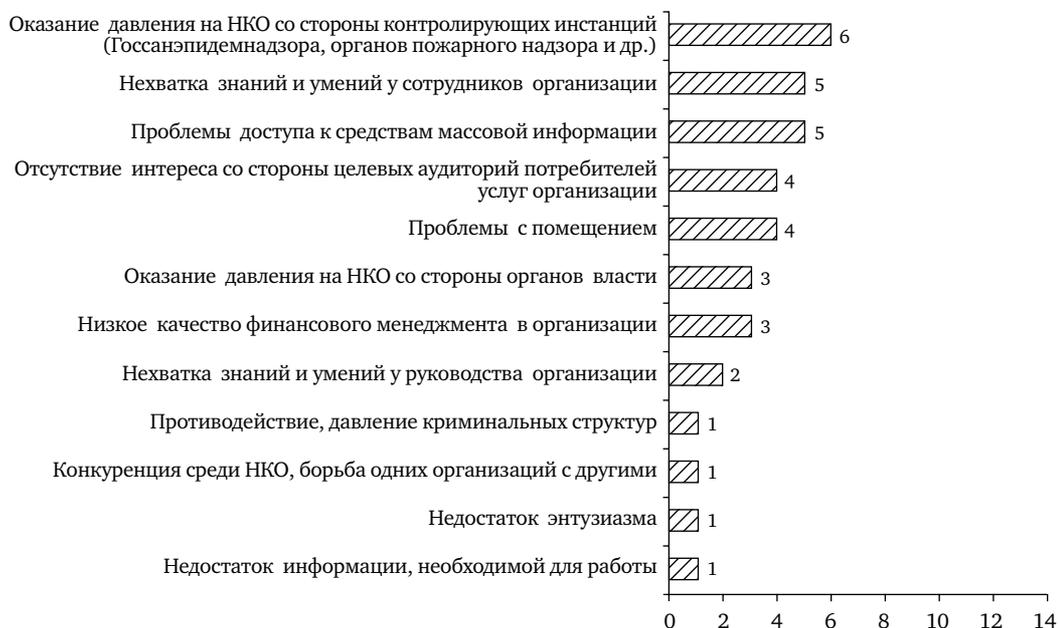
- значительное снижение поддержки от органов власти;
- снижение поступлений от крупных корпоративных доноров;
- сокращение поступлений из иностранных фондов;
- рост пожертвований из частных фондов;
- повышение частоты пожертвований от регионального среднего и малого бизнеса.

Руководители ФМС указывают на существующие сегодня проблемы, которые наблюдались и до кризиса, но с его началом приобрели большую актуальность. Можно выделить три основных группы проблем по степени их влияния на деятельность и состояние ФМС (см. рис. 8).

Рисунок 8

Распределение ответов респондентов на вопрос:
«Назовите, пожалуйста, основные проблемы функционирования
вашей организации» (выборочно; число респондентов, человек;
 допускался выбор всех подходящих вариантов ответа)





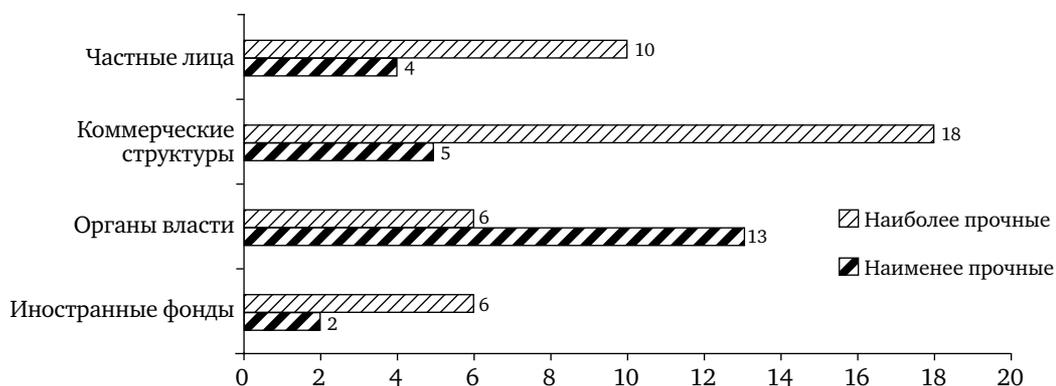
Наиболее актуальные проблемы, с точки зрения руководителей ФМС, связаны с материальными ограничениями и недостатком средств – об этом сообщили 12 из 28 опрошенных руководителей фондов.

Руководители ФМС в значительной степени ориентированы на коммерческие организации и частные пожертвования и рассматривают органы власти как наименее стабильного донора (см. рис. 9). Так, 18 обследованных фондов считают коммерческие структуры наиболее стабильными и прочными источниками финансирования. Половина руководителей ФМС оценивают взаимодействия с органами власти как наименее прочные в нынешних условиях. Они указывают на законодательные несовершенства, недостаточный интерес со стороны местных органов власти.

Рисунок 9

**Распределение ответов респондентов на вопрос:
«Взаимодействия с какими донорами Вы рассматриваете
как наиболее прочные и как наименее прочные?»**

(выборочно; число респондентов, человек;
допускался выбор всех подходящих вариантов ответа)



В условиях кризиса в сотрудничестве фондов с органами власти появились негативные тенденции: сокращаются объемы финансовых потоков и материальной помощи; выделяются меньшие средства на совместные программы; закрываются или минимизируются государственные и муниципальные программы.

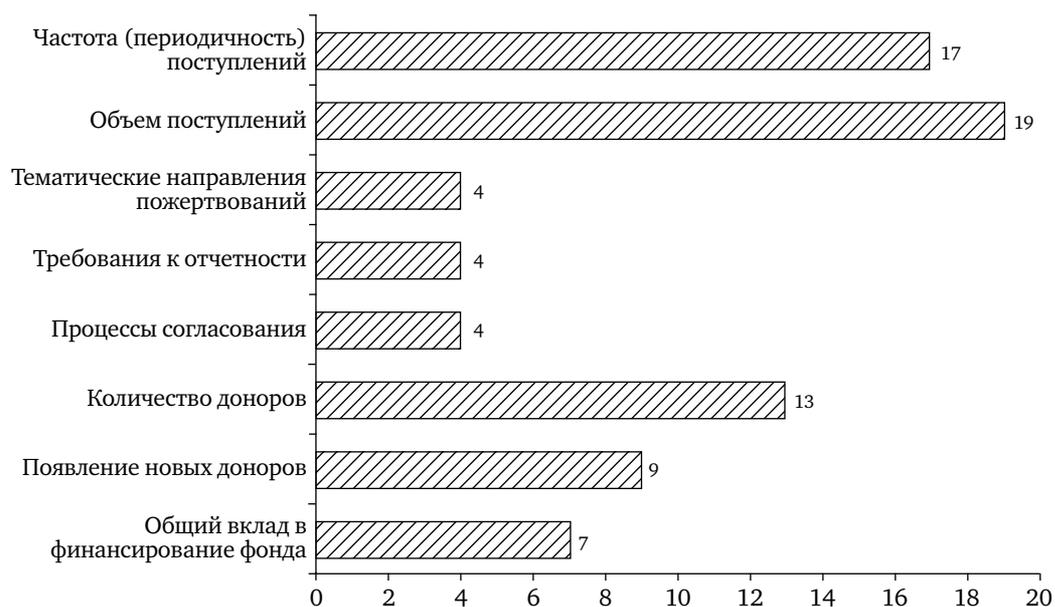
«У нас муниципальный грант сократился в 3 раза, и вместо 15 млн. было предложено по распределению 5 млн.» (Р. Тюмень).

По оценкам же большинства представителей органов власти, кризис оказал небольшое или практически незаметное негативное влияние на сотрудничество с ФМС. Такого мнения придерживаются 14 из 18 опрошенных представителей власти, что говорит о том, что, несмотря на временные спады, органы власти ориентированы на долгосрочное сотрудничество с фондами.

Во взаимодействиях ФМС с коммерческими структурами также отмечается ряд негативных моментов. В первую очередь это касается объема и частоты (периодичности) поступлений, а также количества доноров (см. рис. 10).

Рисунок 10

Распределение ответов респондентов на вопрос:
«Что изменилось во взаимодействии фонда с коммерческими структурами в связи с экономическим кризисом?»
(выборочно; число респондентов, человек; допускался выбор всех подходящих вариантов ответа)



В большинстве случаев, по словам руководителей ФМС, коммерческие доноры стали выделять меньшие объемы финансирования. Однако случаи прекращения финансирования не являются массовым явлением, старые партнеры стараются продолжать финансирование.

«Я думаю, что упадет доля регионального финансирования, это даже не вопрос, они сворачивают часть программ, но объемы тех наших донорских вложений остаются, по прошлому году, пока на равных, не знаю, как к концу года» (Р. Пермь).

Также отмечается недостаточный уровень социального доверия и готовности целевых групп к восприятию ФМС как актора институциональной благотворительности. Отсутствие поддержки и интереса со стороны бизнес-структур отметили 8 руководителей ФМС, а отсутствие поддержки и интереса со стороны населения – 10 руководителей ФМС. Незрелость социального доверия является значимой характеристикой среды, в которой развиваются ФМС. Необходимы совместные усилия органов власти и ФМС для развития понимания идеи институциональной благотворительности среди представителей целевых групп.

«Первая проблема – отсутствие интереса у населения. Это очень серьезная проблема, от нее у нас зависит число и количество пожертвований. Если неинтересна наша программа, с жертвованиями не удастся дело» (Р. Улан-Удэ).

Недостаточный уровень социального доверия негативно влияет на развитие частных пожертвований местных жителей. Их вовлечение в деятельность ФМС необходимо как важный элемент технологии решения социальных проблем муниципального образования. В этом случае фонды будут полноценно функционировать в целях улучшения государственного и муниципального управления социальной сферой.

Среди потенциальных действий по активизации и вовлечению граждан в благотворительность может быть реализован ряд мер в сотрудничестве с органами власти. Наиболее значимым является вовлечение фондами населения в практики филантропии – добровольчество и денежные пожертвования, за счет чего у граждан будет развиваться привычка к общественно полезным действиям и, в дальнейшем, гражданское участие.

Заключение

Детальный анализ работы фондов местных сообществ позволяет сделать выводы об их нынешнем состоянии как специфической формы активности становящегося российского гражданского общества. В условиях экономического кризиса, совпавшего по времени с проведением обследования, ФМС, во-первых, показали свою жизнестойкость – они не сворачивают свою деятельность. Во-вторых, ФМС ориентированы на поиск и развитие новых источников финансирования, укрепление взаимодействия с властью, изменение механизмов деятельности фонда, интенсификацию взаимодействий с другими фондами, построение общего пространства для коммуникаций, обмен опытом и повышение профессионального уровня.

Более долгосрочные задачи развития фондов связаны с преодолением слабых сторон движения в целом. И здесь можно выделить следующие генеральные направления:

- формирование положительного имиджа ФМС среди групп целевой аудитории;

- развитие финансирования с дальнейшей диверсификацией доноров. Это предполагает увеличение поступлений от частных пожертвований, работу с малым и средним бизнесом, действующим на территории муниципального образования, поскольку территориально укорененные доноры больше вовлечены в конкретные местные проблемы и, следовательно, потенциально в большей степени готовы к благотворительным пожертвованиям;
- интенсификация сетевого взаимодействия с другими фондами, совершенствование общего пространства для коммуникаций, обмена опытом и повышения профессионального уровня.

Таким образом, можно говорить о наличии определенного положительного влияния кризиса на деятельность ФМС – текущая ситуация является стимулом к более активной и инновационной деятельности. С одной стороны, фонды вынуждены искать новые источники финансирования, ранее не освоенные направления. С другой стороны, они становятся территориально укорененными, ориентированными на построение большего количества связей с различными субъектами местных сообществ и жителями. Фонды в большей степени готовы к решению местных, нежели региональных, социально значимых вопросов и к воспитанию и развитию гражданского участия местного населения. Это повышает значимость и вклад технологии ФМС для государственного и муниципального управления социальной сферой.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Здесь и далее указывается город, в котором работает ФМС. Приводятся цитаты из интервью с руководителями данного ФМС (в тексте обозначено как «Р.») или представителями органов власти (Ч.).

ЛИТЕРАТУРА

1. Аврорина Л.В., Самородов В.Ю. Фонды местных сообществ в России // Благотворительность в России. 2002: Исторические и социально-экономические исследования / Под общ. ред. О.Л. Лейкинда. Сост. и науч. ред.: О.Л. Лейкинд, А.В. Орлова, Г.Н. Ульянова. – СПб.: Лики России, 2003.
2. Мерсиянова И.В., Солодова И.И. Фонды местных сообществ в России [Текст] / Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2009.
3. Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Практики филантропии в России: вовлеченность и отношение к ним населения [Текст] / Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2009.
4. Паттен М., Кузьмин А.И., Балакирев В.П. Российские фонды местных сообществ // Благотворительность в России. 2005/2006: Исторические и социально-экономические исследования / Под общ. ред. О.Л. Лейкинда. Сост. и науч. ред.: О.Л. Лейкинд, А.В. Орлова, Г.Н. Ульянова. – СПб.: Изд-во журнала «Звезда», 2007.
5. Фонды местных сообществ: эффективная благотворительность / Сост. В.Ю. Самородов, С.Б. Никифорова, Ю.Ю. Ходорова. – М., 2006.
6. 25 Largest Community Foundations by Asset Size / Foundation Center
URL: <http://foundationcenter.org/findfunders/topfunders/top25assets.html> (дата обращения: 24.09.2009).
7. Daly S. Institutional Innovation in Philanthropy: Community Foundations in the UK // *Voluntas*. Vol. 19. 2008. p. 219–241.
8. Graddy E.A., Morgan D. L. Community Foundations, Organizational Strategy, and Public Policy // *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Vol. 35. 2006.
9. Greene S.G. Community Foundations: Consider New Approaches for Financial Stability // *Chronicle of Philanthropy*. Vol. 6. 2003.
10. History of Community Foundations / Community Foundation Network in UK.
URL: http://www.communityfoundations.org.uk/what_are_community_foundations/history/ (дата обращения: 29.09.2009).
11. National Standards for U.S. Community Foundations / Council on Foundations.
URL: http://www.cof.org/files/Documents/Community_Foundations/National_Standards/NationalStandards.pdf (дата обращения: 29.09.2009).
12. Report on the outcomes of the research on Russian community foundations practices and strategies / Charities Aid Foundation. Branch in Russia. 2009.
URL: <http://www.cafussia.ru/programs/fms/fmsdocs/> (дата обращения 15.12.2009).