



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

А. Р. Севортьян

НКО и благотворительность

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/NGO_and_Charity.pdf

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

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

НКО И БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТЬ

*А. Р. Севортьян
(Москва)*

Исследование экономических основ деятельности некоммерческих организаций в регионах России

Исследование проводилось в Москве и Пермской обл. в период с 1 апреля по 30 июля 2002 г. по заказу Фонда «Евразия». Над проектом работала группа независимых экспертов под управлением Фонда «За гражданское общество», исполнители — несколько профильных специалистов (экономисты, бухгалтеры, управленцы и пр.) — были выбраны по итогам тендера¹.

Полевая работа по проекту заняла в Перми 22 дня, в Москве — 56 дней, а экспертная в целом — 246 исследовательских дней. За это время суммарно проинтервьюировано около 140 человек; респонденты — сотрудники областных, районных и городских администраций, директора и менеджеры коммерческих предприятий, персонал некоммерческих организаций и ресурсных центров, журналисты и др. Исследователи посетили около 60 некоммерческих организаций (НКО) в 2 городах; провели анализ прессы и интернета (около 200 источников).

Экономическая устойчивость представляет собой один из наиболее актуальных и уязвимых параметров развития любой НКО, зависящий

как от системы управления самой организации, так и от общего политического и экономического климата в регионе. Возможности финансирования НКО диверсифицированы по зарубежным и российским источникам и при этом отсутствуют сколько-нибудь достоверные и упорядоченные данные, позволяющие судить о размерах и характере этого финансирования.

Выделив три «компоненты влияния» на экономическую устойчивость НКО: (1) социально-политическую обстановку и законодательство; (2) макроэкономическое положение и климат региона; (3) внутреннюю экономическую организацию НКО — исследователи проанализировали каждую из них, выявляя тенденции и «точки роста» для сектора НКО.

Предметом исследования были выбраны:

А. Виды, «каналы», объемы возможного финансирования программ и деятельности НКО из российских источников (включая натуральные пожертвования);

В. Устойчивость данного финансирования (зависимость его от ситуации в регионе, распределение финансовых средств между регионом и федеральным центром, а также внутри региона);

С. Факторы и тенденции, влияющие на объемы средств.

Москва и Пермская обл. были выбраны как регионы исследования, первая — в силу своей недостаточной изученности и двойственного статуса, вторая — в силу показательности, «модельности».

Москва — федеральный центр, где развиты разные экономические сегменты и присутствует значительное количество НКО — как «местных» (городских), так и «общероссийских». При этом и экономический сектор, и сектор НКО имеет сильную дифференциацию.

Пермская обл. — пример региона, где на фоне достаточно сбалансированно развитой экономики (промышленность, торговля, сельское хозяйство и пр.) наличествует сравнительно влиятельное НКО-сообщество. Пермские некоммерческие организации отличаются прогрессивными подходами, их деятельность заметна даже на общероссийском уровне. Кроме того, в регионе действуют некоторые перспективные модели финансирования гражданских инициатив (городской социальной заказ, сбор пожертвований и пр.).

В процессе исследования эксперты столкнулись со следующими проблемами:

1. Отсутствие достоверных и сопоставимых данных по многим показателям — как социальным, так и экономическим.

2. Сложность работы с государственной статистикой в силу ее односторонности, фрагментарности, частичной закрытости.

3. Дефицит времени для более углубленной проработки некоторых проблемных (познавательных) областей.
4. Дефицит экспертов и идей.
5. Сиюминутный, нестратегический характер деятельности многих НКО.
6. Информационная закрытость НКО.
7. Скучность методических наработок по оценке некоторых экономических и «содержательных» показателей, важных для исследования.

Краткосрочность исследования обусловила его «рамочность», ориентацию на выявление общих тенденций и систематизацию уже имеющейся информации. Тем не менее исследование позволило получить ряд содержательных оценок состояния и перспектив НКО-сектора, выявить области, в которых сбор данных и профессиональное изучение вопроса не проводились вовсе, определить набор принципиальных путей развития сектора. Значимой частью работы стало изучение некоторых моделей развития НКО и оформление их в виде «кейс-стади».

Анализ ситуации

Москва

Экономические показатели и социальная ситуация в регионе

Москва — крупнейший экономический, финансовый и инвестиционный центр России. Постоянное население города — около 8,54 млн. человек (71% из них — трудящиеся), территория делится на 10 административных округов (128 районов). По таким макроэкономическим показателям, как доля в ВВП страны, доля отчислений в федеральный бюджет, объем привлекаемых иностранных инвестиций, объем розничного товарооборота, денежные доходы на душу населения, Москва — лидер среди субъектов Российской Федерации. Вместе с тем это один из самых дорогих регионов и город с высокими показателями по криминогенности.

По итогам 2001 г. основные показатели социально-экономического положения Москвы следующие: объем промышленного производства составил 287 млрд. руб. (в расчете на душу населения четвертое место в Центральном федеральном округе и 31-е в Российской Федерации); объем инвестиций — 188 млрд. руб. (первое место в ЦФО и седьмое в РФ); ввод объектов жилья — 3,7 млн. кв. м (первое место в ЦФО и четвертое в РФ); оборот розничной торговли — 886 млрд. руб. (первое место в ЦФО и РФ).

Объем валового регионального продукта (ВРП) Москвы в 2000 г.² достиг 962 млрд. руб. (35 млрд. долл. США). Это наивысший показатель среди всех субъектов РФ. В течение 2000 г. ВРП Москвы вырос на 7,8%, составив 13,8% от объема ВВП страны. Соответственно, показатель валового продукта Москвы на душу населения в 2,3 раза превышал средний российский показатель, составляя 113 тыс. руб. (уровень Польши и Словакии). В Москве наблюдались относительно быстрое восстановление и рост экономики после кризиса 1998 г., несмотря на более глубокий спад в момент дефолта. Инвестиционный климат остается в Москве наиболее благоприятным.

Уровень жизни в Москве выше, чем в среднем по стране, что во многом нивелируется более высокой стоимостью товаров, услуг, жилья (так, стоимость минимального набора продуктов питания в Москве на 29% выше средней по России). Величина месячного дохода на душу населения в столице в декабре 2001 г. составила 16,7 тыс. руб. при средней номинальной заработной плате в 7,3 тыс. руб. (14-е место в РФ). Величина прожиточного минимума — 2385 руб.

В то же время, материальное расслоение среди населения города чрезвычайно велико. По социологическим опросам, свои условия жизни как тяжелые в 2001 г. оценил 41% граждан. Только 19% москвичей считают, что их жизнь становится лучше. По показателю реальных денежных доходов населения, учитывающему взаимосвязь доходов и индекса потребительских цен, Москва занимает в РФ лишь 73-е место.

Самой важной проблемой города жители Москвы считают: (1) рост преступности; далее следуют: (2) социальная защита малоимущих; (3) укрепление здравоохранения; (4) борьба с загрязнением города и окружающей среды; (5) решение проблем общественного транспорта³. «Будучи общероссийскими, эти проблемы свидетельствуют о неразрывной связи в массовом сознании россиян социально-политических, экономических и культурных процессов, происходящих в московском социуме и во всей стране», — делают вывод эксперты.

Демографическая ситуация в Москве (как и в целом по России) сложная. По данным Мосгоркомстата, с 1992 г. происходит постоянная естественная убыль населения (хотя с 2000 г. наблюдается некоторый рост рождаемости). К 1 апреля 2002 г. численность постоянного населения Москвы уменьшилась за год на 7 тыс. человек, составив 8 млн. 535 тыс. Показатели брачности снижаются.

В Москве низкий по сравнению с общероссийским уровень безработицы. 238,9 тыс. чел. зарегистрированы как безработные, что составляет менее 3,6% от общего числа экономически активного населения

города (5млн. 639 тыс. чел.). Тем не менее молодые люди весьма обеспокоены вопросами занятости, как свидетельствуют результаты опроса «Рынок труда в Москве. Мнение москвичей о ситуации». Три четверти опрошенных в возрасте до 20 лет отметили безработицу как главную городскую проблему. Это резонно, так как 35% безработных столицы — молодые люди в возрасте от 15 до 29 лет.

Все большее распространение, особенно в более молодых возрастных группах, получают алкоголизм, наркозависимость, заболевания «группы риска». При более выгодном экономическом положении Москвы тяжесть социальных проблем здесь очень значительна, адекватного решения большинству из них пока не найдено. Политизированность москвичей остается весьма высокой, хотя налицо усталость людей от политики, «вторгшейся» в слишком многие сферы.

Состояние и динамика некоммерческого сектора

В Москве, согласно статистике 2001 г., зарегистрировано более 12 тыс. НКО, отмечается тенденция их численного роста. Кроме того, в городе работают инициативные группы и общественные организации без регистрации (многие не успели или не смогли пройти последнюю перерегистрацию).

Количество реально действующих НКО, несомненно, отлично от количества зарегистрированных. Во-первых, учитывая широту законодательного определения НКО, часть функционирующих организаций изначально создавались не как ориентированные на гражданско-социальное развитие или служение. Кроме того, будучи зависимыми от рыночной и кадровой конъюнктуры, НКО проходят своего рода эволюционные жизненные циклы, так что их «публичное присутствие» различно в разные периоды. По оценкам экспертов, критериям данного исследования удовлетворяют от 3 до 5 тыс. московских НКО.

Более динамичный характер экономической жизни и особое положение Москвы накладывают своеобразный отпечаток на сектор НКО. По результатам исследования можно выделить несколько черт, характерных для него в Москве.

Расслоение и сложная структура. В силу разных причин подмножество НКО в Москве очень неоднородно. Наряду с крупными, известными, сравнительно устойчивыми и финансово успешными организациями, работают мелкие, не имеющие средств (и, заметим, иногда совершенно дилетантские по способности решать какие-либо задачи). Соответственно, возникает несколько кругов НКО, пересекающихся

нечасто и случайно. В связи с этим с формальной точки зрения нельзя рассматривать все НКО Москвы как единое сообщество или сектор⁴.

Условно всю массу НКО, базирующихся в Москве, можно разделить на: (1) «несобственно некоммерческие» (организации со скрытыми или открыто декларируемыми политическими, коммерческими и иными не-социальными, негражданскими интересами); (2) «универсальные» (ориентированные на регионы, Россию или Москву как федеральный центр, с дальнейшим подразделением); фонды поддержки (ориентированы на Москву); (3) «элитарные» (сравнительно обеспеченные, близкие к каким-либо авторитетным кругам); (4) «тематические» (нацеленные на определенную целевую группу или тему в границах города); низовые локальные инициативы.

Приняв эту весьма чувствительную к критике схему, мы можем определить большинство столичных организаций, ориентированных в своей деятельности на город, как «тематические».

Большая часть НКО, чей кругозор не ограничен рамками Московской кольцевой автомобильной дороги (МКАД), попадает в разряд универсальных. Так, к их числу следует отнести все сетевые организации. В городе сегодня сконцентрировано наибольшее число авторитетных НКО с развитой сетевой структурой, информационной и ресурсной базой (например, Международный Социально-экологический союз, Гринпис, Агентство социальной информации, Всемирный фонд дикой природы, Фонд защиты гласности, Конфедерация обществ потребителей, «Мемориал», Форум переселенческих организаций, СПО-ФДО, ВОИ и др.).

Как и в целом по стране, по количеству, уровню работы, известности в обществе лидируют экологические и правозащитные организации. Одновременно присутствует слой явных аутсайдеров публичного пространства — это организации, работа которых либо сосредоточена на очень узкой теме (конкретный двор, детский дом и т. д.), либо испытывающих трудности в распространении информации и налаживании связей с непосредственным окружением.

В целом в активном «обороте» всего несколько десятков (сорок-пятьдесят) названий московских НКО, при этом чаще всего «универсальных», вроде КонфОП. Часть организаций, относимых нами к сектору НКО, не идентифицирует себя с НКО (например, многие профессиональные ассоциации), часть не заинтересована в информировании внешней аудитории, часть не ведет работу постоянно, часть не может пробиться в «плотное» информационное пространство Москвы...

В Москве сосредоточены представительства многих зарубежных общественных организаций и фондов. Функции ресурсных центров

выполняют в разных пропорциях не менее 15 НКО (Центр поддержки НКО, САФ, ЦКИ СоЭС, МХГ, Союз комитетов солдатских матерей, Информационный центр независимого женского форума, АСИ, Форум переселенческих организаций, «Перспектива», «Социальное партнерство» и пр.). Единого информационно-координационного ресурсного центра для НКО выделить, пожалуй, нельзя; впрочем, по общим вопросам ближе всего к этой позиции стоит российское представительство фонда САФ и — на определенной ступени — центр «Социальное партнерство».

Наличие неструктурированных локальных групп. В Москве достаточно много локальных организаций, ситуативно создаваемых инициативными группами. Чаще всего эти инициативы привязаны к микрорайону (месту проживания), развиваются на голом энтузиазме, почти без внешней помощи (в некоторых случаях помогают районные управы). Однако эти группы могут проявляться как весьма активные, если так или иначе затронуты их права (например, бригады народного контроля в период взрывов домов, инициативная группа жильцов у Нескучного сада и пр.).

Слабая связь с аудиторией. Как показывают «кейс-стади», подготовленные в рамках исследования, московские НКО, называя своей целью работу с местным населением (просвещение, образование, информирование и т. д.), чрезвычайно мало внимания и времени уделяют прямому контакту с самой общественностью.

«Двойственный статус» и слабость городского (местного) третьего сектора. «Двойственный статус» выражается прежде всего в том, что НКО Москвы в большей степени ассоциируются с организациями, офисы которых расположены в столице, но проекты которых не имеют четкой нацеленности на город, охватывая Россию или будучи связаны с Москвой как с федеральным центром.

При имеющемся многообразии НКО лишь немногие работают с локальной проблематикой. Местные инициативы и НКО нередко отрезаны от материально-информационных ресурсов, открытых для других городских сообществ. Москва как город давно не становилась объектом поддержки крупных иностранных грантовых конкурсов, а система сбора местных средств и организации местных стажировок, учебных, грантовых программ пока явно не отработана.

Кроме того, по сравнению с другими городами Москва обладает более мощной административной машиной, и продвинуть прогрессивные начинания здесь сложнее (требуется больше «степеней одобрения»). Например, по словам одного из участников экспертных групп данного проекта, за 4 года активной тренинговой деятельности в сфере менеджмента НКО через обучение не прошло ни одной столичной группы, а

попытка провести подобное обучение для Юго-Западного административного округа не нашла поддержки в префектуре на этапе переговоров.

Специалисты, экспертирующие заявки на конкурсное грантовое финансирование, отмечают очень слабый уровень организационной и проектной культуры заявителей на уровне города (в сравнении с участниками общероссийских конкурсов). Таким образом, за последние годы расслоение НКО только усилилось, причем организации, ориентированные на местные проблемы, оказывались все дальше в арьергарде.

Информационные преимущества и недостатки. Одним из главных преимуществ положения московских НКО эксперты считают их близость к источникам информации, к лицам, принимающим решения, включенность в активные информационные процессы. Такая позиция позволяет при активном настрое организации достигать желаемых изменений и приобретать паблисити.

Однако отметим, что при безусловных преимуществах пребывания в информационно насыщенной среде и возможности взаимодействовать с ней, лишь небольшая часть московских НКО продуманно ведет информационную работу. Вместе с имеющимися отрицательными стереотипами это негативно сказывается на имидже как конкретных НКО, так и НКО-сектора в целом. Стандартные выпады против НКО (наймиты, шпионы, крикуны, непрофессионалы) србатывают и на уровне России, и на уровне Москвы потому, что в обществе нет достаточного количества адекватной информации о деятельности НКО.

Не в фокусе интересов фондов. Политика очень сдержанного финансирования проектов московских НКО в пределах Москвы, несколько лет подряд проводимая фондами, к сегодняшнему дню ослабила городской сектор. При этом выпускники прежних тренингов и получатели грантов ныне большей частью заняты в иных сферах или переориентировали работу организаций на немосковский уровень.

Образовательные возможности и средства, которые могут предложить московские источники или фонды, несравнимы с возможностями иностранных фондов. Конкуренция за местные источники (особенно средства муниципалитета и префектур) очень высокая. К тому же при этих источниках (в том числе и при бизнесе) стала формироваться группа «привилегированных» НКО.

При том, что московский городской сектор НКО обладает немалым потенциалом, он развивается тяжело и медленно, для «выросших» организаций всегда велик соблазн ухода в региональные программы, коммерцию и пр. «Городской сегмент» московских НКО нуждается в более активной поддержке, но очевидно, что на эти цели потребуются внушительные

средства и усилия, отдача будет отсроченной, а сама система взаимоотношений с НКО достаточно нестабильной.

Большая политизированность, распространение карманных НКО. В силу особенностей Москвы как региона и большей концентрации здесь НКО национального уровня можно говорить о большей «политизации» НКО и больших рисках, связанных с данной сферой. Так, среди «элитарных» НКО выделяется прослойка т. н. «карманных» организаций, существующих при политических или коммерческих организациях. И хотя подобные явления возникли в большинстве субъектов РФ, в столице эта категория более обширна.

Нередко подобные организации создаются с целью отмывания средств. Другой случай — продвижение интересов власти или капитала. Например, в известной молодежной организации «Идущие вместе» молодым людям оплачивают их «общественную деятельность», являющуюся выражением определенной идеологической позиции... Кроме того, в Москве для сравнительно авторитетных НКО или экспертов существует постоянная (не только в период выборов) угроза их вовлечения — вольного или невольного — в ту или иную кампанию в пользу власти или бизнеса.

Законодательная, нормативно-правовая база и взаимодействие

Помимо федеральных, в Москве действует целый ряд региональных законов, обуславливающих порядок деятельности НКО и их взаимодействие с органами власти. К наиболее значимым законодательным и нормативным актам относятся:

— Закон Москвы «О благотворительной деятельности» от 5 июля 1995 г.

— Закон Москвы «О территориальном общественном самоуправлении в городе Москве» от 10 июля 1996 г.

— Закон Москвы «О собраниях и конференциях граждан по месту их проживания в городе Москве» от 4 июля 1997 г.

— Закон Москвы «О социальном партнерстве» от 22 октября 1997 г.

— Постановление Правительства Москвы «О концепции Московской программы общественного развития» от 4 мая 1999 г.

— Закон Москвы «О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями» от 12 апреля 2000 г.

Закон «О благотворительной деятельности», принятый в Москве раньше, чем соответствующий федеральный закон, устанавливает порядок

признания деятельности некоммерческих организаций, работающих в городе, благотворительной. Закон определяет статусы «Паспорта благотворительной организации» и «Городской благотворительной программы». К сожалению, получили распространение случаи злоупотребления этими статусами. В настоящее время механизм наполнения городских благотворительных программ перестал работать в связи с отменой льгот по налогу на прибыль (в соответствии с новым Налоговым кодексом РФ).

Следующие из перечисленных выше документов создают основу для развития в городе самоуправления в жилищной сфере. Действующие нормы позволяют создавать по инициативе граждан территориальные органы общественного самоуправления в форме территориальных общин (ТО), представляющие собой одну из форм участия населения в местном самоуправлении.

Закон «О социальном партнерстве» регулирует еще один важный аспект взаимодействия различных социальных групп — социально-экономические отношения в сфере труда и занятости. Закон устанавливает основные принципы этих отношений в г. Москве, определяет смысл, значение и порядок подписания трехстороннего договора между представителями органов власти, объединений работодателей и профсоюзов в масштабах не только города, но и административных округов.

Закон «О взаимодействии органов власти г. Москвы с негосударственными некоммерческими организациями» — прецедент регионального законодательства, устанавливающего основные принципы взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления с НКО, чья деятельность не носит политического, религиозного или профсоюзного характера. Принятие закона легализовало уже существующую практику экономической поддержки органами власти ряда НКО⁵. Следует отметить, что в этом законе впервые введено понятие «грант», не совпадающее с нормой в НК и приравненное к понятию «субсидия».

Экономические основы деятельности НКО Москвы

Информация о финансовых источниках и бюджете московских НКО, как и в основном по стране, остается достаточно закрытой; тот факт, что, по официальной статистике, 3,1% столичной собственности контролируется общественными организациями, указывает скорее всего лишь на неоднородность мотивов и деятельности организаций, зарегистрированных как общественное объединение — ОО или НКО.

Поскольку определить денежный эквивалент «некоммерческого продукта» в формате данного исследования не представлялось реалистичным,

анализировались данные и бюджеты, представленные для этих целей московскими НКО. Кроме того, 15 мая 2002 г. было проведено анкетирование москвичей — участников встреч Клуба бухгалтеров и аудиторов НКО (их организации можно отнести к «элитарным» или достаточно развитым тематическим).

Анкеты заполнены представителями 71 организации (из них общественных организаций — 23%, фондов — 15%, в т. ч. общественных — 7%, учреждений — 14%, в т. ч. образовательных — 7%, ЖСК — 5%, гаражно-строительных кооперативов — 1%, ассоциаций — 5%, некоммерческих партнерств — 11%, религиозных организаций — 10%, автономных некоммерческих организаций — 14%, представительств иностранных некоммерческих организаций — 1%, других организаций — 1%). Таким образом, более половины опрошенных принадлежат к социально значимым организациям — фондам и ОО.

Анализ анкет позволяет получить представление об «усредненной успешной НКО» в Москве. Так, годовые бюджеты большинства организаций (63%) не превышают 1 млн. руб. При этом у 21% опрошенных бюджет менее 100 тыс. руб., у 10% — свыше 5 млн. руб.

Минимальный размер оплаты труда в опрошенных НКО равен в среднем 2700 руб., максимальный — 9300 руб. Таким образом, средний сотрудник организаций, участвовавших в опросе, отнюдь не богат. Труд добровольцев совсем не использует половина опрошенных, на регулярной основе использует 25%, время от времени — 16%, для проведения акций — 9% респондентов.

Анализируя финансовую устойчивость собственной организации, 68% респондентов оценили ее как нормальную, 32% — как слабую, никто — как сильную. Несмотря на работу во вполне успешных, в том числе и в фандрейзинговом отношении, организациях, бухгалтеры НКО не чувствуют себя абсолютно уверенными в перспективах финансирования дальнейшей деятельности.

Согласно анкетным данным, в двух случаях из трех (67% организаций) сначала происходит поиск средств, а только затем планирование бюджета (у 33% — наоборот). Данный факт, на наш взгляд, косвенно свидетельствует, во-первых, об определенной финансовой уязвимости части НКО (и, вероятно, об отсутствии стратегического планирования), во-вторых, он подтверждает гипотезу о «приспособленчестве» НКО, когда программа организации подстраивается под проекты, получившие финансирование.

На вопрос об оказании платных услуг и (или) занятии предпринимательской деятельностью положительно ответили 33% респондентов.

Основной такую деятельность назвали 17%. Следовательно, это один из «штатных» источников жизнеспособности НКО, хотя и непривычный для большинства.

Лишь 12% НКО направляют средства, полученные из московских источников, на работу в регионах. В отличие от пермских участников анкетирования, столичные НКО работают не только на средства иностранных доноров и собственные средства, но и на привлеченные (частные пожертвования, членские взносы, доходы от платных услуг).

Анализ «кейс-стади» позволяет добавить к усредненному образу московской НКО важные детали. В частности, даже те НКО, которым их положение кажется устойчивым, пытаются искать дополнительное финансирование. Чаще всего под ним пока понимаются гранты, но есть и стремление апробировать другие способы привлечения средств, например, благотворительные пожертвования и спонсорскую поддержку. Их, судя по словам интервьюируемых, оказывают в основном представительств зарубежных компаний и корпораций, причем решающую роль здесь играют личные связи и контакты. Привлекать же российские источники (пожертвования, спонсорство, партнерство) пока еще представляется проблематичным. Только недавно крупные отечественные компании начали тратить на благотворительные программы сколько-нибудь значительные суммы.

Опыт российского представительства Всемирного Фонда дикой природы показывает, что запуск механизма сбора пожертвований от частных лиц — очень сложный и дорогостоящий процесс. При этом окупаемость программы привлечения сторонников сегодня вызывает сомнения. Одна из причин — отсутствие доверия к НКО, подозрения в мошенничестве, прошлый негативный опыт и отсутствие адекватной информации о реальных делах общественных организаций.

Тем не менее почти каждая существующая два-три года московская организация разово получала поддержку от бизнеса (пожертвования или помощь за услуги). Возможности фандрейзинга в Москве, особенно сегодня, в условиях сравнительно благоприятного экономического климата, недооцениваются.

Наряду с грантовым финансированием, частными пожертвованиями, заработками и членскими взносами, столичный НКО-сектор имеет доступ к муниципальному бюджетному финансированию, прежде всего через социальные заказы, конкурсы социально значимых проектов и участие в целевых программах профильных комитетов.

Социальный заказ. Практика социального заказа в Москве существует в масштабах муниципальных районов и округов (первым приняв

постановление МО «Академический» ЮЗАО). Типичный пример — заключение договоров соцзаказа между районной управой и независимыми детскими клубами по месту жительства. В большинстве известных случаев по такому договору НКО бесплатно получает помещение, находящееся в оперативном управлении районной администрации. Кроме того, безвозмездно нежилые помещения предоставляются организациям ветеранов, инвалидов и др. Медленно в рамках таких договоров расширяется финансирование мероприятий НКО, хотя объемы его малы⁶.

Конкурсы социально значимых программ НКО. Схема конкурса КОМС в столице фактически идентична региональным — с поправкой лишь на большее число участников. В Москве конкурс социально значимых программ НКО — это ежегодное мероприятие, по сути — конкурс малых грантов на годовичные социальные проекты. Позади уже 7 туров.

Ежегодно финансирование получают более 100 организаций; предусмотрены система сопровождающего консультирования и предварительная общественная экспертиза поданных заявок. Победителям конкурса предоставляется финансирование по договору с фондом «Московская программа общественного развития».

В 2002 г. на конкурс поступило 254 проекта, из них профинансированы 140 на общую сумму более 8,5 млн. руб. (В 2001 г. поддержаны также 140 проектов на 12 млн. руб.) Бюджет одного проекта — в диапазоне 85–200 тыс. руб. Конечно, этот источник не может напоить многих. К тому же, по словам самих НКО, процедура получения гранта «от Москвы» достаточно сложна, не всегда понятны критерии, по которым определяется «социальная значимость».

После принятия Закона «О взаимодействии...» центр «Социальное партнерство» инициировал конкурсы социально значимых программ НКО в административных округах. В 2001 г. три грантовые программы открыты префектурой Северо-Западного округа, в 2002 г. окружной конкурс проходил в Западном округе столицы. За два года СЗАО превратился в экспериментальную площадку обкатки перспективных моделей взаимодействия. Если они зарекомендуют себя удачно, опыт экстраполируют на город.

Финансирование из целевых программ. В Москве действует несколько десятков целевых программ. Не все они имеют финансовое обеспечение, однако в рамках этих программ также существует традиция проведения конкурсов на выполнение практических задач (к примеру, НКО получают финансирование по целевой программе «Дети улицы»). Конкурсная модель распределения финансов используется и рядом комитетов столичного правительства.

Ассоциация российских банков и САФ-Россия при поддержке Правительства Москвы предприняли попытку создания независимой грантодающей организации — фонда «Московский благотворительный резерв» (МБР). Фонд строится по модели *community foundation*, сейчас в стране около 15 подобных структур фондов. Средства фонда складываются из пожертвований юридических и физических лиц и распределяются в открытом конкурсе. МБР провел два грантовых конкурса, поддержав 36 проектов на общую сумму 1 млн. 650 тыс. руб., и готовит третий конкурс.

Гранты присуждаются по пяти основным направлениям: (1) улучшение экологической обстановки в городе; (2) семья и детство; (3) досуг молодежи; (4) московские пенсионеры; (5) интеграция инвалидов в общество. В 2002 г. фонд начал формировать капитал, процент от которого, как и доход от инвестиций, будет обеспечивать ежегодное грантовое финансирование социальных конкурсов (накопление по модели *trust endowment*).

Для Москвы НКО-сектор — достаточно условное понятие. Количество организаций, позиционирующих себя как НКО и ведущих социально-гражданскую деятельность, достигает 3–5 тыс., однако часть зарегистрированных НКО предпочитает отождествлять себя с бизнесом или государством. НКО в Москве расслоены по экономическому признаку и очень неоднородны по направленности, уровню работы, составу, обеспеченности финансами и другими ресурсами. При таком многообразии не приходится говорить о существовании в Москве единого движения или сообщества НКО, хотя при достаточно сильном внешнем противодействии организации способны создавать коалиции.

Большинство НКО декларируют как свою цель работу с местным населением, однако внимания и времени прямому контакту с общественностью уделяют ничтожно мало. Отсюда — отсутствие поддержки со стороны населения, политизация деятельности, создание квазиобщественных или «карманных» организаций. В последнее время эта тенденция весьма заметна; ярче всего она проявляется по мере приближения выборов в различные органы власти.

К проблематичным тенденциям следует отнести все более заметное проявление «двойственного статуса» (городского и федерального) московских НКО и ослабление тех НКО, которые ориентированы на работу в пределах города. Эти организации хуже экипированы, подготовлены, имеют меньший доступ к конкурсам иностранных фондов. Расслоение НКО продолжается, в чем порой виновата и несбалансированная политика иностранных фондов.

По традиции в регионах царит негативное отношение к Москве и москвичам, что распространяется и на сектор НКО. Уровень и стоимость жизни в Москве выше общефедеральных, но уровень финансирования средних (не «элитарных») столичных НКО мало отличен от регионально-го. Региональным НКО легче получить финансовую поддержку фондов. «Городской сектор» НКО в Москве развит, вероятно, хуже, чем в других, более компактных городах и не способен «покрыть» услугами сколь-нибудь заметный сегмент рынка.

НКО в массе своей не уверены в финансовой стабильности и пока робки в освоении нефондового финансирования (или, наоборот, в освоении фондового, если эти НКО «привыкли» к грантам московского правительства). В основном в организациях отсутствует планомерный подход к собственному развитию, в том числе экономическому. Часть организаций ориентирована не на выполнение собственной миссии, а на удачную «подстройку» в мандат конкурса или фонда, что вряд ли сообщает ее деятельности стабильный и профессиональный характер.

В последнее время российские компании начали финансировать благотворительные программы и поддерживать НКО. Это знаменует движение к социальной ответственности, хотя существует вероятность того, что за этой деятельностью скрываются «отмывание имиджа» или коммерческие мотивации.

Объемы финансирования НКО из средств городского и более мелких бюджетов, несмотря на вполне полезные инициативы комитетов, невелики (часть НКО этому даже рады и хотели бы сохранить статус-кво). Для развития НКО зарубежные фонды и гранты представляют, пожалуй, самый значимый ресурс. Однако в московских масштабах процент организаций, когда-либо субсидировавшихся таким образом, невелик. Большое число организаций живет в прямом смысле за счет средств местного сообщества (включая администрацию района).

Ряд НКО пробуют себя в оказании платных услуг, сборе пожертвований и пр., но возможности фандрейзинга в Москве сегодня значительно недооцениваются.

Пермская область

Экономические показатели и предпринимательство в регионе⁷

По экономической структуре Пермская обл. сопоставима с рядом других индустриальных регионов Поволжья и Урала (Нижегородской, Самарской, Свердловской и Челябинской обл.). Однако при всей «типичности»

Прикамье имеет свои преимущества. Наряду с мощной индустрией (металлургия, машиностроение, ВПК), область обладает большими природными богатствами (калийные руды, нефть, лес) и развитой первичной переработкой (целлюлозно-бумажная, химическая промышленность).

Высокий экспортный потенциал обеспечивает Пермской обл. статус региона-донора. Она входит в десятку российских регионов, которые отдают в федеральный бюджет гораздо больше, чем получают из него. Пермская обл. занимает одно из ведущих мест по объему вывоза продукции, в том числе на внешний рынок. По объемам экспорта область занимала в 2001 г. четвертое место в России. Пермская обл., по оценкам экспертов, имеет высокий уровень инвестиционной привлекательности (8-е место по России).

Общая экономическая ситуация достаточно благоприятно влияет на динамику социальной сферы. Реальные (скорректированные на индекс потребительских цен) денежные доходы населения области за 2001 г. увеличились по сравнению с предыдущим годом на 1,4%. За 11 месяцев 2001 г. среднемесячная зарплата по области составила 3366,9 руб., выросши по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года на 44,4%. Уровень официально зарегистрированной безработицы (по отношению к экономически активному населению) на 1 января 2002 г. составил 1,1%.

Участие бизнеса в решении местных проблем социальной сферы в основном носит несистемный характер и весьма ограничено по срокам и объему. Отношения бизнеса и власти достаточно сложны, социальная ответственность нередко подменяется административной. В ряде случаев благотворительность принимает вынужденный характер, становится, по выражению одного из предпринимателей, «торгом: нефтяная скважина — в обмен на больницу, ларек — в обмен на шприцы». Компании (кроме наиболее крупных) почти не имеют возможности развивать в этой сфере собственную стратегическую инициативу, увязывать благотворительные программы со стратегическими планами развития своего бизнеса⁸.

В городе слабо налажены механизмы партнерства при реализации социальных программ на благо местных сообществ. Идея объединения ресурсов разных секторов пока не получила практического воплощения. Каждая организация работает на своем поле, ограничиваясь разовыми, зачастую вынужденными контактами с другими организациями. В то же время, в Перми есть некоторый опыт совместной работы представителей всех секторов по привлечению инвестиций в социальную сферу, хотя недостаток доверия между организациями препятствует

формированию долгосрочных партнерств для реализации социальных инициатив.

Плохо развиты механизмы оценки социального эффекта от программ бизнеса, направленных на местные сообщества, хотя представители бизнеса часто отмечают необходимость отслеживать, на что и с каким эффектом были потрачены выделенные деньги.

Характеристика некоммерческого сектора Пермской области

По данным управления юстиции по Пермской обл., на 1 июня 2002 г. в области зарегистрировано 3055 некоммерческих организаций (НКО). По данным начальника отдела социального развития администрации области П. И. Блуся, около 80% НКО находятся в Перми, 18% — в больших городах области, 2% — по области. В Пермском региональном правозащитном центре считают, что по активности НКО в области лидируют гг. Чайковск и Соликамск.

В некоммерческих организациях занято около 10 тыс. чел., включая штатных сотрудников и добровольцев; их услугами воспользовались до 200 тыс. пермяков (консультации, курсы, семинары, защита в суде, гуманитарная помощь и др.).

Некоммерческие организации объединяют значительную часть активного и образованного населения⁹; они не только профессионально участвуют в решении местных проблем и оказывают качественные социальные услуги населению, но и служат выразителями интересов граждан, организуют людей для самостоятельного решения проблем, обеспечивают обратную связь с органами местного самоуправления.

Значение и место третьего сектора в развитии общества в последнее время повышаются. Это определяется следующими факторами¹⁰:

- третий сектор заполняет нишу, не занятую государством и частным сектором;
- за счет третьего сектора население вовлекается в организацию и функционирование местной власти, в процесс социальных изменений, в разработку и реализацию программ социальных инноваций;
- система организаций третьего сектора обеспечивает баланс интересов различных социальных групп, а также отдельных граждан и властных структур;
- третий сектор осуществляет важные социальные функции в развитии и распространении таких ценностей, как индивидуальная и групповая свобода, разнообразие, чувство общности, гражданская активность и ответственность, бескорыстие и благотворительность.

Другая отличительная черта третьего сектора Перми и области — его готовность и способность к консолидированным действиям, что особенно ярко проявилось в период подготовки и проведения в ноябре 2001 г. Гражданского форума. Во многом это объясняется наличием в регионе сильного правозащитного сектора, который стал своеобразным стержнем общественной активности. В 2002 г. создана Пермская ассамблея; пермские НКО выступили с общей позицией и отстаивали ее на разных представительских уровнях.

В микрорайонах города устойчиво растет число органов территориального общественного самоуправления (ОТОС). Если в начале 1996 г. их было 25, то в мае 2002 г. — уже 65. Происходит качественный рост кадров и программных разработок. ОТОСы строят свою работу в основном на содействии интересам граждан, проживающих на небольшой территории: квартала, микрорайона или населенного пункта.

Востребованность ОТОСов не случайна — они решают такие важные проблемы, как создание рабочих мест, организация социально-бытовых и жилищно-коммунальных услуг, улучшение использования земли и источников воды, благоустройство микрорайонов, экологическая безопасность, работа с подростками, престарелыми, организация досуга, социальная защита. Советы микрорайонов доказали свою способность концентрировать и координировать ресурсы, направляя их на решение актуальных проблем подконтрольной им территории. В течение 2001 г. соотношение перечисленных бюджетных и привлеченных средств (средства спонсоров, предприятий, грантов, безвозмездный труд жителей) составило 1:6: на 2,0 млн. руб. бюджетных средств было привлечено 12,0 млн. руб. Приоритетные статьи расходования привлеченных средств: благоустройство, адресная социальная защита, развитие самоуправления.

В рамках исследования было проведено анкетирование некоммерческих организаций Перми и области¹¹. Среди опрошенных: общественных организаций — 85%, общественных фондов — 5%, некоммерческих партнерств — 5%, автономных некоммерческих организаций — 5%. Организации созданы в следующие периоды: 1999 — 12%, 1997 — 29%, 1996 — 24%, 1995 — 6%, 1994 — 6%, 1993 — 6%, до 1990 — 5%. Межрегиональный статус деятельности имеют около трети опрошенных, почти половина — организации местного значения. Бюджеты большинства организаций (83%) не превышают 1 млн. руб. Четверть опрошенных организаций имеют бюджет в диапазоне от 500 тыс. до 1 млн. руб.

Количество работающих в одной некоммерческой организации колеблется от 1 до 25 чел., в среднем — 7 чел. На вопрос, оказывает ли

организация платные услуги и (или) занимается предпринимательской деятельностью, положительный ответ дали 40% НКО; основной такая деятельность является для 10% опрошенных.

В 45% организаций сначала происходит поиск средств, затем планирование бюджета, в остальных — наоборот. Самостоятельно оценивая финансовую устойчивость собственной организации, 80% определили ее как нормальную, 16% — как слабую, 4% — как сильную. Среднее число сотрудников организации, занимающихся поиском средств, составляет 2,6 чел. (минимальное значение — 1 чел., максимальное — 9 чел., в отдельных НКО этой работой занимаются все сотрудники). Труд добровольцев на регулярной основе используют 92% опрошенных организаций, для проведения акционных мероприятий — 8%.

Минимальный размер оплаты труда в НКО равен в среднем 788 руб., а максимальный — в среднем 4771 руб.

На вопрос: «Кто оказывает поддержку организации?» (в ответе разрешалось отметить сразу несколько вариантов) — были получены следующие ответы: иностранные фонды и организации — 55%, работа добровольцев — 45%, частные пожертвования — 35%, государство — 20%, частный бизнес — 15%, другие некоммерческие организации — 15%, собственные доходы от платных услуг — 10%.

Законодательная база деятельности некоммерческого сектора Пермской обл.

Пермская обл. характеризуется достаточной продвинутой законодательной базой, регулирующей деятельность НКО. Законодательным Собранием Пермской обл. 21 сентября 2000 г. был принят Закон «О государственном социальном заказе в Пермской области».

Кроме указанного Закона, были приняты следующие нормативно-правовые акты:

— Распоряжение губернатора области от 23.04.2001 №229-р «О проведении областного конкурса социальных и культурных проектов».

— Распоряжение губернатора области от 18.07.2001 №394-р «О победителях областного конкурса социальных и культурных проектов».

— Распоряжение губернатора области от 26.12.2001 №734-р «Об областном совете по социальному заказу».

— Распоряжение губернатора области от 15.02.2002 №66-р «О проведении второго областного конкурса социальных и культурных проектов».

— Распоряжение губернатора области от 03.04.2002 №144-р «О проведении областной ярмарки социальных и культурных проектов».

Указанные документы закрепили порядок проведения областного конкурса социальных и культурных проектов, ставшего одной из управленческих технологий в сфере социальной политики. В 2001 и 2002 гг. уже состоялись два областных конкурса, которые прошли при участии Уральского центра поддержки негосударственных организаций и Пермской общественной организации «Центр социальных инициатив». Основная цель конкурсов — привлечение населения области к решению социальных проблем через участие НКО и более эффективное использование бюджетных средств.

Практика конкурсной поддержки общественных инициатив оказалась полезной для городов и районов области, в некоторых из них приняты нормативно-правовые акты для организации и проведения местных конкурсов. В настоящее время ведется подготовка к проведению конкурсов в гг. Добрянке, Осе, Верещагино, запущен первый сельский конкурс.

Кроме того, начата работа по формированию проекта Закона Пермской обл. «О взаимодействии органов власти и некоммерческих негосударственных организаций в Пермской области».

По мнению интервьюируемых, для успешного развития межсекторного взаимодействия далее необходимо разработать и принять:

— Закон Пермской обл. «О благотворительности, меценатстве и попечительстве в Пермской области».

— Закон Пермской обл. «Об общественной экспертизе законов и иных нормативных правовых актов в Пермской области».

— Областную целевую программу «Поддержка общественных инициатив», предусмотрев в ее рамках: гранты органов МСУ по развитию общественного партнерства; создание методических центров при библиотеках; специализированное исследование причин, препятствующих развитию партнерства; организацию специальной подготовки государственных и муниципальных служащих по теме общественного партнерства; включение территорий в качестве соисполнителей, при условии софинансирования конкурсных фондов с привлечением средств местных бюджетов.

Экономическая составляющая некоммерческого сектора

Финансовые источники для НКО Пермской обл. — это собственные средства учредителей и участников, привлеченные средства (гранты зарубежных фондов, финансовая помощь коммерческих структур, взносы, частные пожертвования и т. п.), а также средства областного и

местного бюджетов, привлекаемые через конкурсы социальных программ и проектов.

Значительное место среди источников финансирования составляют гранты зарубежных фондов. Наиболее заметны Фонд Форда, выделяющий средства на регрантинг Пермскому региональному правозащитному центру — Пермской гражданской палате, и Институт «Открытое общество» (Фонд Сороса)¹².

По словам экспертов и организаторов конкурсов социальных проектов всех видов, сегодня нет единого подхода к расчету объемов бюджетных средств, которые целесообразно инвестировать в НКО. С одной стороны, эта деятельность должна демонстрировать социально-экономическую эффективность, с другой — мотивировать появление и развитие новых общественных инициатив, профессиональный рост НКО. Дебатируется и вопрос о максимальной сумме финансирования одного проекта.

Тем не менее эксперты отмечают, что финансовая поддержка общественных инициатив со стороны бюджетов разных уровней имеет не только социальный, но и экономический эффект. Принцип софинансирования позволяет рассматривать бюджетный рубль как катализатор привлечения внебюджетных средств на решение социальных проблем. Эффективность при подобном подходе пропорциональна объему привлеченных средств.

В рамках состоявшихся 4-х городских, 2-х областных, 2-х окружных конкурсов социальных проектов соотношение бюджетных и внебюджетных средств, направляемых на реализацию проектов-победителей, находилось в пределах от 1:1,3 до 1:4, т. е. от 1,3 до 4 руб. привлеченных средств на каждый бюджетный рубль.

Очевидно, эта модель поддержки НКО будет развиваться на уровне области. Организаторы планируют в рамках будущих областных, городских и районных конкурсов одновременно выделить часть финансовых средств на создание механизма социального аудита НКО, оценки эффективности социальных проектов и программ, на обучение социальных менеджеров и т. д.

Также предполагается разделить конкурсное финансирование проектов НКО на две части: собственно социальный заказ, где для решения конкретной социальной проблемы опытная НКО может получать значительные бюджетные средства, и грантовый конкурс, благодаря которому небольшую финансовую поддержку получают новые социальные инициативы НКО. В администрации города и области также ведут работу по привлечению средств бизнеса в конкурсы социальных проектов.

Отдельной темой становится взаимоотношение НКО и бизнеса. Исследование показывает, что привлечение ресурсов из коммерческого сектора может быть вполне успешным, однако зависит от ряда факторов и общего подхода к бизнесу¹³.

Так, общественные объединения более эффективно, по сравнению с ОТОСами, взаимодействуют с коммерческим сектором. Скорее всего, это связано с тем, что деятельность ОТОСов отличается четко территориальной зависимостью, которая и ограничивает возможности привлечения бизнеса в отдельные районы¹⁴.

Существует относительная зависимость между тематическим направлением деятельности НКО и ее успехами в фандрейзинге. Тематическая актуальность (а следовательно, и привлекательность для бизнеса) может формироваться самой организацией путем целенаправленной и последовательной информационной политики или быть инициирована «сверху» органами власти.

К сожалению, более половины общественных организаций (57%) отмечают, что коммерческие организации представляют для них интерес лишь как источник ресурсов. Остальные опрошенные рассматривают коммерческие организации гораздо шире: как потенциальных партнеров в совместной деятельности.

Результативность взаимодействия общественных организаций с коммерческими зависит от нескольких особенностей, в том числе от главных источников финансирования организации. Успешнее всего взаимодействуют с бизнесом те общественные организации, которые в основном существуют за счет предпринимательства (26%), чуть менее успешно — организации, ориентированные на финансирование за счет пожертвований.

Наиболее часто встречающаяся форма контактов между НКО и бизнесом — разовое сотрудничество (38%). Таким образом, у большинства НКО отсутствует системность во взаимоотношениях с коммерсантами (каждая пятая организация не сумела определить, каким образом организует взаимодействие).

Возможно выделить разные уровни (виды) взаимодействия НКО–бизнес:

1. Взаимодействие с крупным бизнесом и привлечение его средств на решение социальных проблем региона. Основные пути взаимодействия: адресное обращение НКО к бизнесу и участие бизнеса в областных и городских конкурсах социальных проектов. В обоих случаях бизнес стремится сам определять получателя средств, заключать договор напрямую и самостоятельно осуществлять контроль над исполнением проектов.

С этой целью при компаниях создаются фонды («ЛУКОЙЛ-Пермь» учредил Фонд «Милосердие», ОАО «Минеральные удобрения» инициировало создание Фонда социального развития Индустриального района «Мой дом») или специальные отделы, комиссии или советы (то же ОАО «Минеральные удобрения»).

Участвуя в конкурсах, компании предпочитают не вкладывать средства в «общий котел», а объявить собственную номинацию (например, номинация «Экологическая безопасность» выделена в одном из городских конкурсов по просьбе «Лукойл-Пермь»).

Принципы определения размеров финансирования социальных проектов в крупном бизнесе разнятся. Например, в ЗАО «Лукойл-Пермь» на благотворительные цели идет 3% от прибыли компании, ОАО «Минеральные удобрения» финансирует 2–3 проекта в год по 30–50 тыс. руб. каждый. Пермский филиал «Росбанка» не ведет самостоятельной благотворительной работы, выполняя поручения центрального офиса, следя за выполнением региональных проектов, отобранных центром.

2. Взаимодействие со средним и малым бизнесом, как правило, строится на прямом контакте НКО и компании. Малый и средний бизнес обычно заинтересован оказывать благотворительную помощь напрямую нуждающимся, что сообщает мероприятиям разовость. Помощь чаще оказывается в натуральном виде, продукцией.

Так, Пермский филиал Центра внедрения «Протек» (дистрибьютор фармацевтических препаратов) предоставляет медикаменты в пенитенциарные учреждения, хоспис, специальным отрядам (СОБР), командированным в Чечню. Решение принимается руководством компании в зависимости от убедительности аргументов со стороны обращающихся и наличия ресурсов в компании.

Важный стимулирующий фактор в развитии филантропии малого и среднего бизнеса — работа Пермской гильдии добросовестных предприятий¹⁵. В ее уставе как одно из условий вступления фигурирует участие в благотворительной деятельности.

При этом члены гильдии не готовы к «централизованной» благотворительности и совместной выработке приоритетов благотворительной деятельности. До сих пор каждый предприниматель сам определял сферы благотворительности. Чаще всего это прямая поддержка детских садов, школ, престарелых граждан, конкурсов и т. д.

Стоит отметить, что гильдия сама также осуществляет благотворительные проекты, средства на которые частично изыскиваются из членских взносов, частично за счет взносов участников гильдии на конкретные проекты¹⁶. Важный фактор мотивации благотворительности для

малого бизнеса — его территориальная привязанность, что активно используют ОТОСы.

Характерная черта бизнеса Пермской обл. — активное участие в политической жизни региона. Многие руководители компаний одновременно избраны депутатами Законодательного Собрания. Эта тенденция, несомненно, влияет на выбор приоритетов и объемов благотворительности предприятий. Неудивительно, что в период выборных кампаний активность в поддержке социальных инициатив со стороны бизнеса возрастает.

В настоящее время становится очевидным, что сектор НКО должен начать переговорный процесс с бизнес-ассоциациями разного уровня и масштаба о координации благотворительной деятельности в регионе. Бизнес пока не готов проводить конкурсы социальных проектов совместно с городской или областной администрацией.

Можно заключить, что корпоративная филантропия в регионе не является системной. Отдельные предприятия поддерживают разовые проекты либо в определенном направлении, либо на определенной, интересной для них территории. Ресурсы малого и среднего бизнеса почти не вовлечены в поддержку деятельности общественных организаций, чему есть как объективные причины (неблагоприятный налоговый и неоднозначный инвестиционный климат), так и субъективные (фактор недоверия).

Выводы. Тенденции в сфере финансовой устойчивости НКО

Изучая финансовую устойчивость сектора НКО, исследователи исходят из теоретической предпосылки о том, что развитие бизнеса влияет на формирование и профессионализацию НКО. Однако предстоит еще дополнительно исследовать особенности этой корреляции и ее зависимость от профильного законодательства.

В целом экономическое положение обоих фокусных регионов позволяет говорить о наличии «нейтральных» или даже позитивных тенденций в отношении финансовой устойчивости сектора НКО.

Существует целый ряд неиспользованных возможностей повышения финансовой устойчивости НКО. При этом дальнейшие перспективы НКО-сообщества будут зависеть не столько от общего экономического климата и других внешних факторов, сколько от способности преодолеть внутренние ограничители и инерцию.

Общий экономический климат

Тезис 1. Москва понесла значительные потери в доходной части бюджета в результате произведенных за последние годы налоговых изменений (более 45 млрд. руб., по оценкам московского правительства). Пропорции налоговых доходов между федеральным бюджетом и бюджетом Москвы «корректируются» в пользу центра. Проблемы, возникающие при распределении доходов между регионом и федеральным бюджетом, усиливаются значительным недофинансированием Москвы в рамках федеральных целевых программ. Межбюджетные отношения по-прежнему нуждаются в оптимизации и реструктуризации.

Тезис 2. В среднесрочной перспективе статус Москвы как лидера российской экономики и региона с высоким уровнем жизни населения, по всей видимости, будет сохранен. Вместе с тем в экономике Москвы в 2001 г. в ряде отраслей было отмечено замедление темпов или снижение показателей по сравнению с предшествующим периодом. Бюджет города на 2002 г. впервые за последние годы был запланирован с дефицитом. Дальнейшее развитие экономики Москвы будет обусловлено рядом осложняющих (ограничительных) факторов экономического характера.

Тезис 3. Ключевыми условиями, влияющими на экономический рост в городе в среднесрочной перспективе, являются динамика наполнения бюджета, темпы роста реальных доходов населения, изменение тарифов естественных монополий и обменного курса рубля.

Тезис 4. Главным фактором модернизации экономики, развития социального комплекса, городской инфраструктуры и пр., по оценкам московского руководства, явится дальнейшее наращивание инвестиционной активности за счет собственных средств города и предприятий, заемных средств и других источников. С большой долей вероятности можно предположить дальнейший рост малого бизнеса в Москве.

Тезис 5. Пермская обл. относится к числу стабильно развивающихся регионов Поволжья и имеет относительно благоприятные перспективы развития. Область располагает мощным и разнообразным экономическим потенциалом, что создает предпосылки улучшения экономической ситуации. Вместе с тем нельзя не отметить серьезные проблемы: излишнее усиление сырьевой ориентации в ущерб другим отраслям, усиление бюджетной зависимости от нефтяного источника в лице единственного крупного игрока на локальном рынке (НК «Лукойл») и иных.

Тезис 6. Стремление федерального центра сосредоточить большинство бюджетоформирующих потоков в Москве не оказывает положительного влияния на развитие социальных программ в городе. То, что в

Москве аккумулируются все налоговые средства, а сам город выступает поставщиком четверти налоговой денежной массы в стране (некоторые авторы говорят и о 50%), не отражается должным образом на финансировании социальных программ при формировании бюджетной политики города.

Тезис 7. По прогнозным оценкам, Пермская обл. сохранит приемлемые условия для иностранного инвестирования и статус региона с относительно высоким уровнем жизни населения. Уровень номинальных денежных доходов населения будет во многом определяться состоянием пермской промышленности. Социальное благополучие будет зависеть от активности государства в социально-культурной сфере и усилий региональной и местной администрации по развитию объектов социальной инфраструктуры.

Взаимодействие с источниками финансирования

Тезис 8. Рост «экономики» НКО чаще всего зависит от общего уровня развития экономики в стране и — напрямую — от государственной политики в отношении структуры источников финансирования НКО.

Тезис 9. Несмотря на более высокий, чем ранее, интерес к третьему сектору, он не получил «институционального» признания. Одно из проявлений этого — отсутствие отражения вклада НКО в экономику регионов и иных статистических данных по теме. Информация, по статусу не подпадающая под категорию «закрытой», фактически недоступна, следовательно, не осмысливается экономически и в целом отслеживается на протяжении слишком недолгого (для анализа) периода.

Тезис 10. Изменение налогового законодательства в 2002 г. оказало и оказывает негативное влияние как на благотворителей, так и на получателей благотворительной помощи. Внешне, со стороны государства, благотворительность не стимулируется ни экономическими, ни иными доступными методами.

Тезис 11. Усиление властной федеральной вертикали может привести к ослаблению лояльности к НКО и снижению готовности с ними сотрудничать со стороны как городских, так и федеральных властей.

Тезис 12. Наиболее успешной и признанной моделью привлечения региональных средств в НКО-сектор остается организация конкурсов социальных проектов. Какие-либо иные эффективные модели не предлагаются ни представителями НКО, ни экспертами.

Тезис 13. В целом бизнес медленно (хотя и с видимым ускорением в последнее время) поворачивается в сторону благотворительности.

Крупный бизнес переходит на более эффективные и современные формы благотворительной деятельности (конкурсные механизмы). Наиболее распространенные формы: самостоятельное осуществление проектов, собственные специализированные отделы, передача средств в управление крупным НКО, учреждение фондов или других структур, занимающихся исключительно вопросами благотворительности.

Тезис 14. Благотворительность малого и среднего бизнеса носит скорее характер «услуга за услугу», при этом помощь оказывается, как правило, в натуральном виде (медикаменты, продукты, книги и т. д.). Перспективы перехода к конкурсным или иным современным формам ведения благотворительной деятельности пока неопределенны и сдерживаются фактором недоверия к деятельности НКО. Этот сектор бизнеса не готов к участию в городских и областных программах благотворительности.

Тезис 15. Координация благотворительной деятельности со стороны бизнеса практически отсутствует. Для городских властей развитие благотворительности также не является приоритетом социальной политики.

Сектор НКО

Тезис 16. И во власти, и в некоммерческом секторе чрезвычайно значимым фактором развития остается персональный. Зависимость стратегического развития от конкретного лидера или «верхушки» команды очень велика, что содержит определенную опасность: в случае ухода из сектора и профильных комитетов нескольких десятков «ключевых» человек лицо и характер сектора претерпят значительные изменения. Кроме того, сектору не хватает сейчас «второй волны» — притока новых организаций, лидеров, кадров.

Тезис 17. Как и российское общество, третий сектор отличается крайней степенью поляризации, сочетая небольшую прослойку профессиональных НКО с многотысячными долларовыми бюджетами и массу любительских объединений с невысоким достатком и оснащенностью. Признаки сокращения разрыва пока незаметны, и развитие НКО в ряде районов остается крайне слабым и неравномерным (что весьма характерно и для Москвы как региона, а не федерального центра).

Тезис 18. Основными источниками существования для крупных и развитых НКО остаются грантовые средства (преимущественно иностранные). Большинство же НКО (в основном те из них, что действуют на локальном уровне, — город и муниципальные округа) во многом используют собственные ресурсы (добровольный труд и пр.), в небольших и средних

объемах — муниципальные и иные источники. При этом получение финансирования ими несистемно.

Тезис 19. Отдельные НКО пытаются вводить платные услуги. Тем не менее сектор в целом не готов — ни морально, ни технически, ни содержательно — к введению платных услуг и к другим негрантовым источникам финансирования своей деятельности.

Тезис 20. Многие НКО весьма ригидны в переходе к новым формам освоения и поиска средств. Некоторые вполне адекватные нормы и модели (к примеру, добровольный труд) используются неохотно.

Тезис 21. Многие НКО ведут работу по принципу «необходимости на сегодняшний день». Стратегические планы развития организаций отсутствуют (либо не сформулированы и находятся в головах руководителей), соответственно, нет и финансового планирования. Там, где стратегические планы есть, отсутствует четкое представление о процессе внедрения их в жизнь.

Тезис 22. В большинстве НКО вклад финансовых отделов в стратегическое развитие не велик, что свидетельствует о реактивной, а не проактивной модели работы организаций.

Тезис 23. Оценивая финансовую устойчивость собственной организации, сотрудники НКО чаще всего отзываются о ней как о «нормальной», однако твердой уверенности в устойчивости своих организаций у персонала нет.

Прогноз развития ситуации

Развитие экономической устойчивости НКО в ближайшие годы будет зависеть от положительного или отрицательного значения ряда факторов, которые можно условно сгруппировать в три крупных блока: макроэкономический, микроэкономический, социально-политический. Каждый фактор формирует соответствующие группы рисков.

Таковыми факторами влияния являются:

— правовые и политические условия (положительное значение фактора означает отсутствие существенного ухудшения в сфере правового регулирования, низкая степень «поглощения» НКО политическим процессом, относительно «чистые» избирательные кампании и т. п.);

— экономические условия (положительное значение фактора означает сохранение тенденции к общему экономическому росту, снижение налогового бремени, дальнейший рост корпоративной культуры и благотворительного продукта, доступ к которому сможет получить социальная сфера, в том числе и НКО, и т. п.);

— социальные условия (положительное значение фактора означает относительно стабильное финансирование бюджетом социальной сферы, постепенное признание НКО-сектора как важной составляющей социальной политики страны, расширение движения гражданских инициатив и т. п.);

— внутренние условия в секторе НКО (положительное значение фактора означает улучшение менеджмента, финансового планирования, фандрейзинга в НКО, расширение коалиционной работы и базы социальной поддержки сектора и т. п.);

— приоритеты традиционных доноров (положительное значение фактора означает продолжение работы основных иностранных доноров, появление новых российских доноров, гибкая политика и взаимодействие доноров, увеличение объемов грантовой и конкурсной поддержки и т. п.).

Учитывая описанные в предыдущих разделах тенденции, из трех базовых сценариев развития ситуации (а — улучшение условий, б — сохранение нынешних условий, в — ухудшение условий для развития) реалистичным представляется умеренно пессимистический сценарий (сочетание «б» и «в»). Такой прогноз объясняется и тем, что в 2003 г. наблюдалось ухудшение факторов влияния более чем по одному показателю (группе показателей).

Для обоих изучаемых регионов экономический прогноз достаточно благоприятен, однако общий экономический рост в последний год замедлялся. Кроме того, ряд отраслей и сфер экономических взаимоотношений по-прежнему нуждается в реформировании.

Оптимистичный сценарий применительно к экономико-социальным факторам также маловероятен, учитывая в основном сырьевую ориентацию России и ее зависимость от мирового энергетического рынка. Даже при постепенном переходе к более интенсивным моделям развития экономики России в скором времени ожидает серьезная «дополнительная нагрузка» из-за постепенного прихода в упадок техническо-коммунальной и производственной инфраструктуры советского времени.

Пока неясно, насколько успешно государство сможет справиться с решением этой задачи; в любом случае, эта «нагрузка» отразится и на финансировании социальной сферы. Сейчас объемы его недостаточны, кроме того, в силу налоговых изменений 2003 г. могут ужесточиться отношения между регионами и федеративным центром. Эффективность в восстановлении баланса будет зависеть в том числе от новой системы межбюджетных отношений и оптимизации налоговой политики.

Для некоммерческого сектора призрачными остаются шансы в ближайшее время серьезно влиять на политический и законодательный процессы, поэтому НКО предстоит, как и ранее, приспособляться к

новым нормам. До сих пор сектор не всегда был к этому способен (так, в 1999 г. часть НКО своевременно не прошла перерегистрацию, сейчас большинство не готово к нововведениям в налогообложении).

Хотя бизнес более активно пошел на контакты с «социалкой» (в силу разных мотиваций, в том числе и «покорения стейкхолдеров»), а государственные и муниципальные структуры избирательно внедряют модели конкурсного финансирования, нет зримых предпосылок обретения НКО-сообществом финансовой стабильности в ближайшие годы.

Во многом виной тому не объективные внешние условия, а непреодоленные внутренние проблемы сектора (реактивность в принятии решений и развитии организаций). Один из выводов данной работы: большая часть НКО-сектора ригидна к поиску источников и форм целевого финансирования и в малой степени ориентирована на решение конкретных проблем при подготовке проектов и программ.

Таким образом, сегодня сектор НКО в некотором смысле «раздут» как «некоммерческий» — по сути, часть НКО выполняет коммерческие или государственные подряды в социальной сфере, порой вполне профессионально и успешно. Другая часть — возможно, с меньшим социальным эффектом — потребляет «благотворительный ресурс». Эта реалья потенциально обещает дальнейшее расслоение НКО-сектора на подобных «подрядчиков» и тех, кто в своем развитии в большей степени руководствуется осознанной миссией.

Кроме того, в скором будущем вероятно сокращение числа НКО (может быть, их уход в подполье или тень) в результате ужесточения налогового и административного контроля, а также ребалансировки сил иностранных доноров, сокращения объемов западной помощи, ожидаемых с ликвидацией Института «Открытое общество». Тем не менее все процессы носят объективный характер, и не исключено, что резкое изменение условий работы НКО-сектора послужит его финансовому оздоровлению и усилению позиций.

Рекомендации

Повышение финансовой устойчивости НКО

Рекомендации данного раздела адресованы НКО и сводятся к нескольким решениям управленческого характера:

— при проведении стратегического планирования подробнее рассматривать также сферу финансового обеспечения как направление деятельности, составлять перспективные планы развития и привлечения

средств, заимствуя методы бизнес-менеджмента, придавая данному процессу более организованный структурированный характер;

— выделять в функциональных обязанностях менеджеров среднего и высшего звена поиск средств как отдельную категорию;

— активнее включать бухгалтеров и сотрудников финансового департамента в процессы планирования, командную работу, предусматривать для них больше возможностей периодического дополнительного обучения по специальности (нормы бухгалтерского учета меняются, и многие НКО слишком поздно или неадекватно реагируют на эти изменения);

— провести анализ финансовых источников своей организации и их устойчивости, рассмотреть возможность привлечения новых типов источников (например, бизнеса и пр.);

— прилагать больше усилий к развитию и укреплению связей с локальным сообществом (по теории «стейкхолдеров») — организациями, компаниями, отдельными гражданами, развивая информирование и создавая (или расширяя) базу социальной поддержки. В перспективе это может оказаться важнейшим ресурсом для продолжения деятельности НКО.

Образовательные программы

Рекомендации данного раздела адресованы фондам и сводятся к блоку образовательных мероприятий по повышению квалификации сотрудников НКО:

— поддерживать проекты (компоненты проектов), направленные на практическое образование и повышение квалификации сотрудников НКО в области финансов и права, включая организацию стажировок, ознакомительных визитов, приобретение литературы;

— поддерживать проекты (компоненты проектов), направленные на развитие общественной экспертизы, оценки проектов, маркетинг и пр.;

— рассмотреть вопрос о предоставлении средств на создание инфраструктуры по базовой подготовке специалистов третьего сектора, в первую очередь управленцев, финансистов, специалистов по развитию и фандрейзингу;

— не отказываться от практики предоставления средств на проезд или оплату краткосрочных учебных курсов для специалистов НКО (через трэвел-гранты). При выделении средств целесообразно ориентироваться на учебные курсы традиционного свойства (а не интерактивные) и практической направленности, в том числе для разных типов специалистов (например, из НКО и государственного сектора или из НКО и социальных отделов корпораций);

— важную роль могут сыграть разработка и внедрение учебного курса по социальному менеджменту; подобный курс в силу своей универсальности и междисциплинарности найдет место в учебных планах многих вузов и позволит начать формирование нового понимания социальных взаимоотношений, заложит новые стандарты в управлении;

— поддерживать создание и ведение разделов по актуальным для НКО темам (бухгалтерский учет, налоги, развитие, проектная культура и менеджмент, делопроизводство) на базе уже функционирующих, регулярно администрируемых и посещаемых интернет-ресурсов;

— поддерживать специальные обучающие программы для молодых сотрудников НКО; даже если молодые люди впоследствии покинут НКО-сектор, их подготовка опосредованно окажется полезной для сектора;

— инициировать «вторую волну» НКО: финансировать базовые обучающие курсы для новых некоммерческих организаций, инициативных групп, локальных сообществ (это особенно актуально для Москвы);

— поддерживать профессиональные ассоциации специалистов отдельного профиля (менеджеров, юристов), оказывающие образовательные услуги членам сообщества, поддерживать сетевые обучающие программы; это приведет к активизации методологического диалога;

— поддерживать проекты, направленные на взаимное обучение коллективов НКО и молодых специалистов, используя принципы «юридических клиник»;

— поддерживать и усиливать исследовательско-методическое направление с расширением базы экспертов и более широким привлечением академического сообщества.

¹ В состав основной исследовательской группы вошли: координатор информационных и исследовательских программ Центра развития демократии и прав человека Анна Севортьян, директор Фонда «За гражданское общество» Наталья Таубина, бухгалтер Фонда «За гражданское общество» Елена Витинова, директор Клуба бухгалтеров и аудиторов НКО Павел Гамольский, эксперт Фонда исследований экономических систем Нина Загоруйко, специалист Центра координации и информации Социально-экологического союза Анна Кочинева, начальник отдела социального развития Администрации Пермской обл. Павел Блусь.

² Более поздние данные отсутствуют, поскольку показатель ВРП представляется органами статистики со значительным опозданием. Следует обратить внимание, что публикуемые индексы ВРП рассчитываются без учета инфляции, что создает несколько искаженное представление об изменении экономической ситуации в регионе (аналогичный индекс на федеральном уровне инфляцию учитывает).

³ По данным исследования Института социально-политических исследований РАН «Социальная сфера Москвы в оценках жителей столицы» (2001).

- ⁴ В настоящей работе мы для удобства изложения будем продолжать использовать термины «сообщество» и «сектор».
- ⁵ *Леонов В. Г.* Современное состояние и основные тенденции в развитии социального партнерства в Москве (2001).
- ⁶ Там же.
- ⁷ При подготовке обзора использованы материалы: аналитического доклада, подготовленного в рамках исследования П. И. Блусем, Пермского регионального правозащитного центра — Пермской гражданской палаты, Уральского центра поддержки негосударственных организаций.
- ⁸ Результаты исследования «Факторы формирования социальной ответственности бизнеса на местном уровне», проведенного в Перми Фондом «Институт экономики города» в сотрудничестве с администрацией Пермской обл. при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID), 2000–2001 гг.
- ⁹ Среди руководителей НКО преобладают люди в возрасте от 31 до 50 лет (каждый второй руководитель), 77% руководителей НКО имеют высшее образование, 70,6% — лично создали НКО. См.: *Антипьев А. Г., Антипьев К. А.* Некоммерческие организации и местное самоуправление: проблемы взаимодействия (Социологический анализ на примере г. Перми). Пермь, 2000.
- ¹⁰ По материалам интервью с П. И. Блусем.
- ¹¹ Анкетирование проводил Пермский региональный правозащитный центр в мае–июне 2002 г. Анкета была предложена 100 некоммерческим организациям социальной направленности. Заполненные анкеты выслали представители лишь 20 организаций. Выборку можно считать условно случайной, т. к., с одной стороны, анкеты были предложены организациям, о деятельности которых было известно Центру, с другой, многие отказывались заполнять анкету, мотивируя отказ тем, что не знают, что отвечать по некоторым вопросам, а оставлять пустые графы не хотят, либо тем, что цель опроса представляется им туманной. Таким образом, можно сделать вывод, что в опросе приняли участие наиболее «продвинутые» некоммерческие организации.
- ¹² По оценке Пермского регионального правозащитного центра, за все годы работы грантодающие фонды направили в Пермский регион около 5 млн. долл.
- ¹³ Благотворительная деятельность в сфере взаимоотношений общественных и коммерческих организаций города Перми. Пермь: Центр развития социальных программ, 2000.
- ¹⁴ Здесь речь идет о крупном и среднем бизнесе. ОТОсы имеют успешный опыт привлечения средств мелкого бизнеса, действующего на той же территории и стремящегося к продвижению своего продукта и повышению своего локального имиджа.
- ¹⁵ Некоммерческое партнерство «Пермская гильдия добросовестных предприятий» создано 3 июня 1996 г. Сегодня объединяет 39 предприятий.
- ¹⁶ Несколько примеров благотворительных проектов Пермской гильдии добросовестных предприятий: «День пожилого человека», «В XXI век с добрым сердцем» (подарки на Новый год социально незащищенным жителям), конкурсы «Учитель года», «Театральные надежды».