



**В. Н. Якимец**

Некоммерческие организации  
России: динамика роста, проблемы  
развития, место и роль в реформе  
социальной сферы

Электронный ресурс

URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Yakimez\\_N\\_org\\_R.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Yakimez_N_org_R.pdf)

Перепечатка с сайта центра «Стратегия»  
<http://strategy-spb.ru>

В. Н. Якимец

# Некоммерческие организации России: динамика роста, проблемы развития, место и роль в реформе социальной сферы



## Введение

В последние годы появилось много публикаций о третьем секторе России. Факт сам по себе знаменательный. Это означает, что роль некоммерческих организаций (НКО) в преобразовании нашего отнюдь не спокойного общества в гражданское, стала заметной.

Доклад преследует три цели:

1. Опираясь на официальную статистику и опыт тренинговой и консультационной работы автора с более, чем 400 НКО из 16 регионов страны, проанализировать динамику количественного роста числа некоммерческих организаций и охарактеризовать качественно проблемы их становления и развития.

2. Основываясь на оценке состояния социальной сферы России и подходов к ее реформированию, дать систематизированное представление о механизмах социального взаимодействия НКО, государства и бизнеса.

3. Отталкиваясь от выборочной информации о характере взаимодействия

НКО с двумя другими секторами в 10 регионах страны, определить значимые проблемы укрепления роли гражданских инициатив в демократических преобразованиях.

## **I. Третий сектор России - каков он?**

Рис.1. наглядно показывает значительный рост числа некоммерческих организаций, зарегистрированных в России.<sup>1</sup> За шесть лет (1991-1996 гг.) Минюст РФ зарегистрировал 3214 организации, а региональные органы юстиции - 54 861. На 1 января 1997 г. в стране действовала 2701 общественная организация, претендующая на роль политической партии (из них Минюст РФ подтвердил статус общероссийских у 88). Такой значительный рост обусловлен многими причинами, среди которых следует выделить оформление правовой базы:

- а. Декларация прав и свобод человека и гражданина (1991 г.);
- б. Конституция Российской Федерации (1992 г.);
- в. Гражданский кодекс Российской Федерации (1995 г.);
- г. Закон РФ "Об общественных объединениях" (1995 г.)
- д. Закон РФ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" (1995 г.)
- е. Закон РФ "О некоммерческих организациях" (1995 г.).
- ж. Закон РФ "О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений" (1995 г.)
- з. ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" (1995г),

Рис.1. Динамика роста числа некоммерческих организаций России

Не менее важной причиной стало осознание: многие болезненные социальные проблемы не решаются и еще долго не будут эффективно и качественно решаться ни государственными силами, ни бизнесом. Поняв это, люди стали брать инициативу в свои руки.

"Сильный третий сектор" - это не столько массовость, сколько наличие достаточного количества организаций, знающих, в чем состоит их миссия, умеющих четко формулировать цели и грамотно ставить задачи, хорошо ориентирующихся в нуждах целевой группы населения, с которой они работают, достигших определенного уровня

организационного развития, знающих правовую сторону своей деятельности, имеющих работоспособный коллектив.

На одном из семинаров совместно с участниками мы построили так называемый динамический портрет НКО1 (рис.2)

Лоббирование общественных интересов (НКО и целевой группы).

Устойчивое самофинансирование

Оптимизирована орг-структура НКО, есть опыт социального партнерства (государство-бизнес-НКО)

Ведется маркетинг, найдена своя ниша на рынке услуг обществу

Сформирован имидж в регионе.

Налажены бухучет и поиск средств, "устоялась" оргструктура

"Свой" добровольческий корпус.

Заложены основы орг-структуры, навыки прое-ктирования и фандрай-зинга. Первые акции

Определена миссия

Создана команда

Детство Юность Зрелость

Рис.2. Динамика обретения силы НКО

На рис. 2 образно показано то, что на самом деле характеризует "силу" организации. По нарастанию - начиная от зарождения идеи и создания команды, закладки оргструктуры, обретения навыков планирования, проектирования и фандрайзинга (детский период жизни НКО) через налаживание прозаического бухучета, повышение уровня компетентности персонала, борьбу за имидж своей организации среди населения, поиск своей ниши на рынке социальных услуг (юность) некоммерческие организации достигают статуса сильного партнера, с которым считаются и власти, и бизнесмены (зрелость). Они хорошо организованы и умеют отстаивать интересы граждан и общества.

Очевидно, что чем больше будет в России "взрослых" некоммерческих организаций, тем эффективнее будет третий сектор и тем устойчивее развитие самой страны. На сегодняшний день организации Третьего сектора в разных регионах страны четко осознают в чем заключаются основные проблемы их становления.

На приводимой гистограмме дана сводная оценка приоритености различных управленческих тем для экологических НКО из десяти регионов

На общественной арене любого цивилизованного государства взаимодействуют три силы - государственные структуры, коммерческие предприятия и некоммерческие организации. От того, сколь конструктивным, глубоким и сильным является это взаимодействие, сколь продумана его законодательная основа и сколь действенны механизмы и процедуры партнерских отношений между этими тремя секторами зависит стабильность экономических процессов, социальная справедливость и отсутствие конфликтов.

К сожалению, на сегодняшний день приходится констатировать, что лишь немногие российские НКО вышли из "детского возраста". Предварительные оценки степени оргразвития НКО в разных регионах России позволяют сделать вывод, что подавляющее большинство НКО в лучшем случае находятся в лежащем состоянии". Но при этом есть и мощные и стабильно работающие. Опыт и технологии "продвинутых" организаций заслуживают обсуждения, обобщения и распространения.

## **II. О механизмах социального взаимодействия**

Проводимые Правительством РФ в течение последних 3 лет масштабные социальные реформы (пенсионное обеспечение, жилищно-коммунальная реформа, Программа социальной реформы (Постановление № 222)) выдвинули целый ряд специальных вопросов, жизненно важных для целевых групп некоммерческих организаций и всего населения страны. Последствия тех или иных предложений по реформе пенсионной системы, медицинского страхования и т.д. для повседневной жизни людей и каждой из групп клиентов благотворительных организаций - беженцев и вынужденных переселенцев, бездомных, инвалидов, многодетных семей и других.

В то же время сегодня в России существуют три взгляда на реформу социальной сферы:

1. Резкое ограничение роли государства без развития общественного (некоммерческого) сектора социальных услуг: акцент на личную ответственность за благосостояние граждан, на восстановление роли

семьи как основы социальной поддержки; переход к адресной помощи отдельным категориям малообеспеченных граждан, то есть сокращение социальной защиты до помощи гражданам, чьи доходы находятся ниже прожиточного минимума; ускорение приватизации культурных и образовательных учреждений, других объектов социальной сферы; постепенный отказ от федеральных социальных стандартов, перенос ответственности за социальную сферу на региональный и городской уровень.

2. Восстановление патернализма государства в социальной сфере до масштаба, свойственного советскому периоду. Это популистский курс оппозиции, для его действительной реализации требуется национализация собственности и восстановление социальной инфраструктуры предприятий.

3. Перераспределение социальной ответственности между государством, общественным некоммерческим сектором и бизнесом:

- дальнейшее разделение систем социального обеспечения и социального страхования, политика роста заработанных доходов населения;

- переход к адресной помощи в индивидуальных трудных жизненных ситуациях;

- формирование сектора “социальной экономики” за счет разгосударствления социального обслуживания, развития малого бизнеса и благотворительных организаций, переход от нормативного регулирования в социальной сфере к опоре на социальные инициативы граждан;

- введение механизма социального заказа, переход от непосредственного распределения бюджетных и внебюджетных средств на социальные нужды к социальному инвестированию с широким привлечением негосударственных ресурсов;

- децентрализация при сохранении федеральных социальных стандартов.

Именно этот - последний - курс отстаивает общественность. Если до 1996 года основными, общими задачами для общественных и некоммерческих организаций были достижение признания третьего сектора и налаживание социального партнерства, то сейчас актуально сосредоточиться на разработке новой государственно-общественной

модели социальной сферы и создании условий для реализации **ДЕЙСТВЕННЫХ** механизмов социального взаимодействия.

Надо сказать, что в России существует достаточно хорошо отработанная процедура разработки программ. Однако при этом слабо поставлена работа по их экспертной оценке на разных стадиях существования со стороны независимых специалистов и по созданию работоспособных механизмов реализации, корректировки и контроля за исполнением.

На наш взгляд механизмы социального взаимодействия государства с НКО должны строиться исходя из следующих положений:

1. Четкая согласованная и недвусмысленная система правовых норм и регуляторов, обеспечивающих взаимодействие;
2. Открытые и контролируемые процедуры разработки и реализации программ социальных реформ;
3. Разнообразные формы и способы финансирования взаимодействия из разных источников на базе открытых конкурсов;
4. Фиксированные и согласованные правила оценки, осуществления и контроль отчетности за ходом исполнения.

В упомянутых в первом разделе доклада нормативных документах закреплена идея создания комплексной системы поддержки активности юридически зарегистрированных гражданских инициатив по решению социально-значимых проблем, с которыми сталкивается российское общество.

При этом российское государство, как и другие цивилизованные страны, опирается на два взаимодополняющих подхода:

(а) различные формы и способы прямого финансирования работ по выполнению общественно-значимых программ (государственные гранты, долговременные субсидии, оплата работ и услуг по контрактам или договорам, целевое финансирование по заявкам и др.);

(б) разветвленная совокупность прямых и косвенных налоговых льгот, предоставляемых НКО, а также физическим и юридическим лицам, оказывающим денежную и материальную помощь НКО и благотворительным организациям (льготы при уплате налогов на прибыль, на собственность; льготы спонсорам при уплате подоходного налога, налога на наследство, льготные кредиты, гарантии при

предоставлении кредитов и т.п., для физических лиц совокупный доход при налогообложении уменьшается на суммы, переданные в НКО).

В результате в нашей стране стала возникать целая совокупность механизмов социального взаимодействия государства и НКО при решении социально-значимых задач, включая такие формы как:

- Государственный социальный заказ
- Социальное обслуживание
- Государственное социальное спонсорство
- Лоббирование
- Стимулирование социальной активности прямым финансированием
- Социальное побуждение негосударственных спонсоров

Механизм Основное содержание механизма

Нормативно-правовая база

Государственный социальный заказ Принципы, правила и положения формирования, размещения и исполнения на контрактной основе заказов на социальные программы предприятиями независимо от форм собственности через конкурсный механизм Проект ФЗ "О государственном социальном заказе"

Социальное обслуживание

Участие НКО в обслуживании населения наряду с другими организациями в таких сферах деятельности, где требуется лицензирование (медицинское обслуживание, образование и т.п.)

Федеральный закон

"О некоммерческих организациях" (ст. 24)

(Далее ФЗ "О НКО")

Государственное

социальное спонсорство Льготы некоммерческим и благотворительным организациям, включая:

- льготы по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей
- полное или частичное освобождение от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом



-материально-техническое обеспечение и субсидирование деятельности благотворительных организаций

- отсутствие налогообложения грантов зарубежных организаций и фондов, а также безвозмездных целевых пожертвований, предоставляемых НКО, общественным объединениям и благотворительным организациям ФЗ "О НКО" (ст.31), ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" (ст. 18),

ФЗ "Об общественных объединениях" (ст.17),

ФЗ "О государственной поддержке МидОО"(ст,7)

Ряд указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и инструкций Госналог-службы РФ .

Лоббирование Легализация и правовое регулирование лоббистской деятельности для содействия реализации конституционного права граждан РФ на участие в управлении делами государства посредством воздействия на процесс принятия решений органами госвласти, а также для обеспечения большей гласности о работе этих органов. Проект ФЗ"О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти"

Стимулирование социальной активности

прямым финансированием Прямое, контрактно-договорное и конкурсное финансирование деятельности организаций и общественно полезных программ:

- осуществление целевого финансирования и поддержки социально-значимых программ общественных объединений по их заявкам в форме государственных грантов,

- заключение договоров на выполнение работ и предоставление услуг,

- социальный заказ на выполнение государственных программ на конкурсной основе,

- финансирование на конкурсной основе благотворительных программ, реализуемых благотворительными организациями,

- размещение среди НКО государственных и муниципальных социальных заказов на конкурсной основе

- льготные кредиты и гарантии по кредитам

ФЗ "Об общественных объединениях" (ст.17)

ФЗ "О благотворитель-ной деятельности и благотворительных организациях" (ст. 18),

ФЗ "О НКО" (ст.31),

ФЗ "О государственной поддержке МиДОО"  
(ст,8-11)

Социальное побуждение

негосудар-ственных спонсоров Льготы физическим и юридическим лицам, оказывающим материальную поддержку в форме взносов, включая:

- льготы по уплате налогов
- льготы по налогу на прибыль

(уменьшается на сумму взносов, но не более, чем на 3% облагаемой налогом прибыли; (на суммы до 5%, если отчисления сделаны творческим союзом в черныбыльские благотво-рительные организации и их фонды).

- для физических лиц совокупный доход при налогообложении уменьшается на суммы, перечисленные на благотворительные цели. ФЗ "О НКО" ( ст.31).

ФЗ "О благотворитель-ной деятельности и благотворительных организациях" (ст. 18),

ФЗ "О государственной поддержке МиДОО"(ст,7)

Отметим также, что приведенная выше таблица не охватывает все существующие механизмы социального взаимодействия и более того автор не претендует на полноту списка действующих и иных потенциально возможных механизмов.

Жизнь заставляет исполнительную и представительную ветви власти заниматься созданием таких механизмов. И это естественно. Можно ли вообразить себе воздушный лайнер, пилот которого видит в своей кабине сложнейшую приборную панель, умеет ею пользоваться, но .... сигналы его управления не доходят до закрылок или шасси, потому что просто отсутствуют механизмы их передачи из кабины до последних. Вывод ясен. Самолет будет двигаться, пока не кончится горючее, или пока не

наступит полная разбалансировка подсистем. В любом случае исход очевиден.

К сожалению, анализируя даже приведенные в таблице механизмы осознаешь, что многие из названных способов оказываются декларированными и по сути неработающими. А ведь отсутствие важных механизмов социального взаимодействия, их декларативность или неработоспособность ведут к тому, что многие программы социальных реформ остаются в лучшем случае благими пожеланиями (летят, пока не кончится "горючее" бюджетных средств). К сожалению в последнее время из-за отсутствия действенных механизмов все больше усиливается тенденция к разбалансировке подсистем нарождающегося гражданского общества России.

Чтобы не быть голословными, проиллюстрируем, как "работают" некоторые из приведенных в таблице механизмов.

Не будет преувеличением сказать, что их эффективность оставляет желать лучшего. Мы располагаем рядом примеров. Один из них: норма для физических лиц об уменьшении совокупного дохода при налогообложении на суммы, перечисленные на благотворительные цели фактически не действует потому что воспользоваться ею можно, если сторона, принимающая взнос или дарение, имеет какие-нибудь поступления средств из государственного бюджета.

"Продвинутые" и устойчиво работающие НКО сейчас, как правило прямо или косвенно занимаются предпринимательской деятельностью. Но это право НКО на выживание и может быть единственное из оставшихся направлений оказания значимой поддержки целевым группам населения по сути дела нечетко определено действующими нормативно-правовыми актами. То, что трактовка соответствия коммерческой деятельности НКО их уставным целям зависит от расположения налоговых инспекторов ставит саму деятельность организаций в условиях сильного риск

Льготы юридическим лицам, оказывающим материальную или благотворительную поддержку Третьему сектору или населению в форме взносов или иных дарений, включающие льготы по уплате налогов или льготы по налогу на прибыль (уменьшение на сумму взносов, но не более, чем на 3% облагаемой налогом прибыли) фактически не действуют просто в силу того, что бизнесменам в России часто невыгодно показывать прибыль, да и сложно все это с точки зрения оформления.

### III. Значимые направления развития социальных взаимодействий

Основные направления совершенствования механизмов социального взаимодействия включают:

1. Активная социальная политика взаимодействия
2. Равное социальное партнерство трех секторов
3. Открытый социальный заказ на реализацию приоритетных целевых задач
4. Комплексное социальное инвестирование
5. Рациональное соотношение ответственности за социальное реформирование и адресной помощи
6. Четкое разграничение между федеральными и местными (региональными, территориальными и т.п.) сферами влияния и ответственности

Дадим краткое пояснение по первым четырем из них.

1. Активная социальная политика взаимодействия

В отличие от доминирующего сейчас в России административно-номенклатурного манипулирования в сфере социальной проблематики, оставшегося в наследство от советской власти, но неподкрепленного партийной дисциплиной и действиями партконтроля, ситуации при которой доминировал принцип патернализма властей над гражданскими инициативами, мы выступаем за создание условий и предпосылок для реализации истинно активной социальной политики.

Суть такой политики состоит в том, чтобы пестовать, поощрять, развивать, создавать условия для расширения и культивирования, а также делать востребованными гражданские инициативы в различных секторах социальной сферы, с активизацией вовлечения в нее предпринимателей.

Власти должны осознать наконец, что благосостояние населения - это результат общих усилий всех слоев и секторов. Их задача - обеспечить действующие правовые условия и реальные финансовые стимулы для участия коммерческого сектора в разрешении социально-значимых проблем, с одной стороны, и процедуры поддержки гражданской активности - с другой.

Очень важно подчеркнуть то, что в ходе тренинговых семинаров в разных регионах России (Брянск, Петрозаводск, Нижний Новгород, Волгоград, Новосибирск, Новокузнецк, Красноярск, Екатеринбург, Псков, Владимир, Смоленск), автору довелось ознакомиться с исключительно эффективными механизмами взаимодействия, придуманными и реализованными НКО. Это говорит и о наличии мощного потенциала Третьего сектора и о наметках проведения социальных реформ.

## 2. Равное социальное партнерство трех секторов

Термин “социальное партнерство” - новый для сегодняшней России. Его смысл состоит в налаживании конструктивного взаимодействия между тремя силами, действующими на общественной арене страны - государственными структурами, коммерческими предприятиями и некоммерческими организациями. Представители каждого сектора имеют разные возможности и ресурсы для оказания социальной помощи. И наконец, у них разные представления о самой природе социальных проблем. Но, несмотря на все различия и связанные с ними противоречия, сотрудничество секторов необходимо: ни государство, ни бизнес, ни общественность не могут “в одиночку” преодолеть социальную несправедливость и конфликты.

Многими идея социального партнерства сводится к взаимодействию работодателей, наемных работников и профсоюзов. Такое “тред-юнионистское” понимание сильно искажает суть идеи.

За прошедшее десятилетие в России произошли существенные изменения, связанные с оформлением трех самостоятельных секторов.

Произошло различение трех ветвей государственной власти - исполнительной, законодательной и судебной. Изменился характер деятельности государственных учреждений и организаций. Состоялся бурный рост коммерческих структур. Возникло множество новых общественно-политических движений, общественных объединений и некоммерческих организаций.

Учитывая наличие важных нормативно-правовых актов, взаимодействие общественных организаций, государства и бизнеса стало теперь возможным де-юре. Требуется только добиться, чтобы стало возможным реализовать эти условия де-факто в форме социального партнерства.

Идеализированно социальное партнерство понимается как конструктивное взаимодействие организаций трех секторов для решения социальных проблем, "выгодное" каждой из сторон в отдельности и всем в целом. Жизненные реалии нынешней России таковы, что достичь подобного "благоденствия" не всегда удается. Чаше на практике реализуются краткосрочные "социальные альянсы", когда усилия и ресурсы организаций любых двух секторов объединяются для достижения некой конкретной цели. Локальный характер социального партнерства обусловлен, прежде всего, кризисным состоянием экономики и отсутствием ясных, понятных и реалистичных стратегических ориентиров преобразований в стране. Не менее значимы и другие препятствия:

- Отсутствие представлений об устройстве социальной сферы, о направлениях и моделях ее реформы.
- "Неравномошность" организаций трех секторов, их неравные возможности.
- Недостаточная информированность организаций одного сектора о возможностях, сильных сторонах и проблемах других.
- Взаимное недоверие, предвзятость оценок (часто в сочетании с неадекватной самооценкой). У каждого сектора есть своя "Ахиллесова пята" (закрытость механизмов принятия решений и распределения ресурсов в первом секторе, "коммерческая тайна" во втором секторе, недостаточно высокий уровень профессионализма третьего сектора), что препятствует партнерству.
- Низкий уровень проектной культуры, особенно в первом секторе.
- Неразвитость правовой среды, низкий уровень правосознания, несоблюдение законов.

Важно, чтобы общественные инициативы третьего сектора, осознав свою гражданскую ответственность, имели четкие и конкретные планы организации социального партнерства со своей стороны. Без этого легко попасть в "капкан":

- упустив возможность интегрировать свои интересы в законодательство и другие нормативные акты на федеральном и местном уровнях, стать "добровольным" и низкооплачиваемым придатком государственных ведомств, отвечающих за социальную сферу.
- неадекватно оценив потенциального партнера-коммерсанта, оказаться орудием отмыывания преступных денег.

3. Открытый социальный заказ на реализацию приоритетных целевых задач<sup>1</sup>

По мнению авторов законопроекта "О государственном социальном заказе" появится организационно-правовой механизм, который позволит проводить действительно эффективную социальную политику на основе поддержки конструктивной инициативы граждан. Роль государства состоит в определении приоритетов социальной политики, формировании пакета социальных заказов, их размещении на конкурсной основе и контроле за выполнением государственного контракта. Контракт будет заключаться между заказчиком, выступающим от имени государства, и организацией, победившей в конкурсе. Критерии выбора - подготовленность, организационная состоятельность, профессионализм организации, независимо от формы собственности. Таким образом часть функций государства в социальной сфере передается "третьему сектору" и бизнесу, что снижает административные издержки и позволяет более экономно использовать ресурсы. При этом требуется укрепление договорной основы взаимоотношений и создание механизма контроля за качеством выполнения заказа с привлечением клиентов, пользующихся услугами.

В проекте закона социальный заказ определяется как механизм реализации задач, направленных на решение социально значимых проблем межгосударственного, федерального, регионального и уровня местного самоуправления, определяемых социальными программами. Регламентируется процедура формирования социального заказа, порядок его разработки и реализации. Проекты социальных заказов готовятся государственными заказчиками, определяемыми органами исполнительной власти соответствующих уровней на основе утвержденных целевых программ и с учетом установленных в бюджете расходов на эти цели. Целевые программы утверждаются органами представительной власти соответствующих уровней. Финансирование социального заказа осуществляется за счет соответствующих бюджетов, а также внебюджетных источников.

Размещение социального заказа проводится на конкурсной основе; победители конкурса подписывают государственный контракт и получают статус подрядчиков.

Государственный заказчик определяется органами исполнительной власти или органами местного самоуправления. Всю полноту ответственности за исполнение социального заказа несет именно он.

#### 4. Комплексное социальное инвестирование

Термин "социальное инвестирование" принадлежит Нодару Хананишвили. Для того, чтобы он стал конструктивным, его определение должно учитывать, кто и какие ВЛОЖЕНИЯ делает в проведение социальной реформы.

Субъекты любого социального взаимодействия помимо прочего отличаются тем, какими ресурсами они располагают и как вкладывают их в общее социальное действие (акцию).

Гражданские инициативы - это в основном ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ РЕСУРС и через них - выход на дополнительные негосударственные источники финансирования, а также на резервы общества, неподвластные ни капиталу (интеллект), ни властям (свобода творчества и внутренняя мотивация людей).

Коммерческие организации - это ДЕНЬГИ и УМЕНИЕ ДЕЛАТЬ ДЕНЬГИ.

Госструктуры- это ГОСБЮДЖЕТНЫЕ СРЕДСТВА и УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ и НАЛОГОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ и РЕСУРСЫ.

Отсюда: СОЦИАЛЬНОЕ ИНВЕСТИРОВАНИЕ - это процедура аккумуляции и комплексного вовлечения названных выше ресурсов в решение острых приоритетных проблем для получения требуемого СИНЕРГЕТИЧЕСКОГО ЭФФЕКТА.