



Развитие форм финансовой поддержки СО НКО: институциональный аспект

Д.э.н., профессор;
профессор кафедры политической экономики Экономического факультета МГУ
имени М.В. Ломоносова;
профессор Департамента общественных финансов Финансового факультета
Финансового университета

Развитие в России гражданского общества инициирует закономерные институциональные изменения, перераспределяются роли и функции между субъектами экономических отношений. Происходит вовлечение новых субъектов – СО НКО – в экономические процессы.

Создание и развитие институтов гражданского общества относится к числу необходимых условий достижения скоординированной деятельности экономических агентов.

1. С позиций институциональной теории систематизировать различные формы финансовой поддержки социально-ориентированных НКО (СО НКО).
2. Сформулировать рекомендации по развитию традиционных и разработке возможных инновационных направлений работы СО НКО на формирующемся рынке социальных услуг в Российской Федерации.

Одним из элементов структуры формирующегося в России гражданского общества являются социально ориентированные некоммерческие организации (СО НКО). Их называют «важнейшим общественным каналом деятельности гражданского общества»

Статус НКО определен в **ФЗ №7-ФЗ от 12.01.1996 г.**

«О некоммерческих организациях».

Понятие «СО НКО» введено в правовое поле в 2010 г. Осознание необходимости создания благоприятных условий для развития НКО побуждает ОГВи МУ к проведению курса на поддержку общей и финансовой деятельности НКО.

Проводятся активные исследования по изучению **форм гос. поддержки** СО НКО, анализу результатов работы и эффективности использования ресурсов.

Для самих СО НКО важен мандат доверия от партнеров: граждан, комм. орг-ций, гос-ва.

Формы поддержки СО НКО разнообразны:

информационная,
консультационная,
имущественная,
финансовая.

I. Основная форма муниципальной финансовой поддержки СО НКО - **муниципальный грант (МГ)**. Признаки:

1. **МГ** – средства муниципального бюджета в форме субсидии. МГ формируется из денежных средств, которые выделяются на условиях софинансирования: это муниципальные средства (Согласно БК РФ, они предусматриваются в бюджете МО на плановый период, являются инициативными расходами ОМС и могут финансироваться только за счет доходов местных бюджетов; определяется главный распорядитель бюджетных средств и утверждается целевая программа) и иные источники (собственные средства организаций, выручка от коммерческой деятельности организаций, финансовая помощь) ;

- ✓ 2. Бюджетные средства являются целевыми и направляются исключительно на финансирование общественно значимых проектов (программ) СО НКО;
- ✓ 3. МГ предоставляется на конкурсной основе;
- ✓ 4. Отношения между грантодателями (администрацией МО) и грантополучателями (НКО) по вопросу предоставления финансовых средств носят договорной характер;
- ✓ 5. НКО обязаны отчитываться о выполнении проекта и использовании средств МГ.

Критерии, по которым можно получить МГ:

- 1) соответствие приоритетам «внутрирегиональной» политики;
- 2) равенство прав НКО на получение грантов;
- 3) публичность и открытость процедуры предоставления грантов;
- 4) конкурсный характер рассмотрения заявок.

II. Форма государственной финансовой поддержки СО НКО - **президентский грант (ПГ)** на конкурсной основе. Признаки:

1. Неоднородность (предоставляется в зависимости от соц-экон положения субъекта РФ;
2. Избирательность – учет качества конкурсной документации организаций-претендентов;
3. Ограниченность – бюджет Фонда президентских грантов, который зависит от количества грантодателей и их финансовых возможностей (как правило, поддерживаются от 10 до 30 % заявок).

Важность грантовой поддержки, причины:

1. Ограниченность средств бюджетной системы;
2. Сложности поиска потенциальных социальных инвесторов.
3. Нужны инициаторы для развития инновационных механизмов выделения денежных средств для СО НКО.
4. Использовать разные формы: краудфандинг, спонсорство и благотворительность юридических и физических лиц. Нужна поддержка региональных органов власти в виде принятия целевых подпрограмм в составе государственных программ.

Вывод: сотрудничество городских и сельских администраций с СО НКО – имеет общественное значение для реализации стратегических планов и отраслевых программ развития территорий.

Вопросы по совершенствованию управлению грантами актуальны. Примеры:

1. Благотворительный фонд Владимира Потанина: внедрена система по управлению грантами (Grant Management System), применяются эффективные IT-решения.
2. Работа Фонда президентских грантов построена на основе технологических продуктов, регулирующих распределение грантов.

Вывод: ИКТ и инновационные системы открывают для СО НКО новые возможности, одновременно повышая требования к их деятельности. Это помогает обеспечивать прозрачность и доступность конкурсов, а также объективность принимаемых решений.

Новшество: расширение границ деятельности СО НКО - изменения в сфере социального обслуживания населения

[Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в РФ» от 28 декабря 2013 г. N 442-ФЗ]

НКО дано право выступать поставщиками социальных услуг; закреплено понятие «получатель социальных услуг».

Цель реформирования – снижение расходов государства в социальной сфере за счет предоставления негосударственным поставщикам социальных услуг доступа к рынку социальных услуг.

Часть федеральных функций по оказанию социальных услуг населению передана НКО:

- 1) забота о малообеспеченных, социально неблагополучных гражданах, лицах с ограниченными возможностями здоровья,
 - 2) содействие воспитанию и образованию детей и подростков,
 - 3) сохранение и развитие культуры,
 - 4) реальная защита прав и свобод, гарантированных Конституцией.
- ✓ Общественная палата Российской Федерации подготовила специальный доклад, в котором на основе данных мониторинга объективно представлены результаты деятельности СО НКО по освоению рынка социальных услуг.

[Участие НКО в оказании услуг в социальной сфере. Специальный доклад Общественной палаты Российской Федерации. М.: Современные информационные системы, 2019].

1. 70,5% населения не пользуется услугами СО НКО;
2. 17,9% предпочитает услуги НКО.
3. 52,1% граждан выбрали бесплатные услуги;
4. 10,3% граждан выбрали платные услуги;
5. 27,3% граждан выбрали льготные услуги;
6. 10,3% граждан выбрали смешанные услуги.
7. Неоднозначное отношение респондентов к предоставлению СО НКО платных социальных услуг характеризуют следующие данные:
 - 36,3% поддерживают;
 - 47,8% не поддерживают;
 - 15,9% затруднились с ответом.

В процессе оптимизации системы социального обслуживания:

1. Происходит формирование нового рынка социальных услуг с расширенным составом участников.
2. Происходит диверсификация услуг.
3. Функции НКО трансформируются.
4. Пересматриваются механизмы и способы предоставления социальных услуг.
5. Организуется социальное партнерство и межсекторальное взаимодействие.
6. Создается конкурентная среда за счет расширения реестра поставщиков социальных услуг.
7. Большинство опрошенных не пользуется услугами СО НКО.
8. Сохраняется востребованность бесплатных услуг.
9. Недостаточная востребованность платных услуг объясняется привычками, отсутствием доверия у населения и позитивного имиджа у предоставляющих услуги организаций.

Положительные факторы :

1. накопленный опыт оказания социальных услуг;
2. наличие уникального набора услуг и апробированных социальных технологий;
3. адресность и индивидуальность оказываемой помощи;
4. ориентированность на клиента.

Возможные пути преодоления такого положения:

1. Меры по наращиванию спроса - повышение информированности благополучателей о качестве услуг и их тарифах;
2. Меры по увеличению предложения – повышение квалификации и переобучение сотрудников, использование положительных практик регионального и межведомственного взаимодействия.

Отрицательные факторы :

1. наличие проблемы временных лагов (между оказанием услуги и возмещением затрат по ее завершению);
2. экономически необоснованные тарифы;
3. недостаточные размеры компенсаций негосударственным поставщикам;
4. излишне бюрократизированная процедура отчетности СО НКО за оказанные услуги.

Модели финансирования механизмов поддержки СО НКО:

1. Heartfelt Connector («соединитель сердец») - пытаются установить явные связи между волонтерами с помощью специальных мероприятий по сбору средств;
2. Beneficiary Builder («строитель-бенефициар») - организация пытается построить долгосрочные отношения с людьми, которые получили пользу от услуги, чтобы обеспечить дополнительную поддержку;
3. Member Motivator («мотиватор участников») - проблема является неотъемлемой частью повседневной жизни членов этой организации и является чем-то, от чего они извлекают коллективную выгоду.
4. Big Bettor («крупный игрок») - большая часть взносов поступает от нескольких крупных доноров.

Модели финансирования механизмов поддержки СО НКО:.

5. Public Provider («государственный поставщик») - в некоторых случаях правительство передает функцию предоставления услуг на аутсорсинг, но устанавливает особые требования для некоммерческих организаций по получению финансирования.
6. Policy Innovator («новатор политики») - разработчики новых методов решения социальных проблем, которые часто не совместимы с существующими программами государственного финансирования.
7. Beneficiary Broker («брокер-получатель») - получатели помощи могут свободно выбирать некоммерческую организацию, от которой они будут получать услуги.

Модели финансирования механизмов поддержки СО НКО:

8. Resource Recycler («ресайклер, натуральные пожертвования») - сбор пожертвований в натуральной форме от корпораций и частных лиц, а затем распределении этих пожертвованных товаров среди нуждающихся получателей, которые не смогли бы приобрести их на рынке.
9. Market Maker («маркет-мейкер») предоставляют услугу, которая сочетает в себе альтруизм донора и оплату/ мотивируется рыночными силами.
10. Local Nationalizer («местный национализатор») важны для местных сообществ по всей стране, где правительство не может решить проблему в одиночку. Большая часть денег на программы собирается на местном уровне, часто за счет индивидуальных или корпоративных пожертвований и специальных мероприятий.

Нужна инициатива для развития финансовых механизмов поддержки СО НКО:

1. Краудфандинг
2. Спонсорство
3. Благотворительность
4. Активная позиция региональных органов власти: принятие целевых программ в составе государственных программ
5. Расширение компетенций НКС муниципальных районов и активизация практики инициативного бюджетирования
6. Привлечение социальных инвестиций в рамках программ КСО предпринимательского сектора
7. Повышение роли отчетности, порядка ее предоставления и прозрачности
8. Осведомленность граждан, позиционирование СО НКО в СМИ, воспитание доверия к НКС
9. Развитие нормативно-правовой базы СО НКО: разработка стандарта открытости деятельности, публикация сведений об использовании финансовых средств юр. и физ. лиц.

Польза для СО НКО:

1. Накопление опыта работы на рынке
2. Повышение конкурентоспособности
3. Работа по правилам (соблюдение положений и договоров)
4. Аккумуляция ресурсов из различных источников
5. Использование различных механизмов финансирования программ и проектов
6. Направление средств на социальные и природоохранные нужды
7. Создание институциональной инфраструктуры
8. Развитие внутрирегионального уровня экономической политики и ее трансформация в соответствии с потребностями формирующегося гражданского общества

1. **Цифровая экономика** – это система социальных, экономических и культурных отношений, в основе которых лежит использование цифровых информационно-коммуникационных технологий.
2. СО НКО функционируют в рыночной среде, и это обуславливает необходимость соответствия производимых ими товаров (продуктов и услуг) требованиям конкурентного рынка по ряду базовых характеристик: технических, потребительских, ценовых.

- ✓ В формирующейся электронной среде СО НКО для обеспечения собственной конкурентоспособности необходимо использовать цифровые инновационные технологии на разных стадиях воспроизводственного процесса: производства, а также распределения, обмена и потребления. Это относится прежде всего к производству, т.к. именно на этой стадии и закладываются все важнейшие свойства будущего продукта (услуги).
- ✓ Инновационная направленность воспроизводственного процесса применительно к НКО означает поддержание конструктивных отношений между государством, самими НКО и населением в направлении получения социально-экономического эффекта и достижения целевых ориентиров экономического развития.

- ✓1) производственная-
выполнение общественно полезной деятельности согласно
уставным целям;
- ✓2) социальная – предоставление благ и услуг в направлении
стимулирования развития человеческого потенциала (образование,
здравоохранение, культура);
- ✓3) институциональная – создание и развитие институтов
гражданского общества, соблюдение интересов различных
экономических субъектов и их реализация в форме нормативно-
правовых актов, формальных и неформальных правил, соглашений,
договоров.

- ✓ Устремления государства состоят в создании и поддержании для устойчивого и результативного функционирования НКО институциональной среды, понимаемой как «совокупность политических, юридических и социальных институтов хозяйствования».

[Альпидовская М.Л., Стомпелева Е.С. Институциональные особенности цифровизации российской экономики // Вестник Волгоградского университета. Экономика. 2020. Т.22, №1. С.18].

- ✓ В России создана и развивается законодательная база, регламентирующая деятельность НКО [№7-ФЗ; №442-ФЗ].
- ✓ Сами НКО развиваются на основании социально ориентированных целей и принципов, положенных в основу их деятельности. Однако, функционирование в рыночных условиях побуждает их расширять предоставление услуг на коммерческой основе.

Субъектам институциональных отношений свойственны институциональные интересы, которые могут различаться весьма существенно.

В общем виде, институциональные интересы – это форма проявления институциональных отношений и направленность действий на принятие и (или) изменение существующей институциональной среды в процессе её цифровой трансформации с целью снижения дисбалансов интересов в различных секторах региональной экономики.

Форм реализации институциональных интересов - законы, положения, указы, постановления, приказы и другие нормативно-правовые акты разных уровней власти РФ и мирового сообщества, а также формальные и неформальные правила, соглашения, договоры, установленные между субъектами экономических отношений в институциональной среде.

[Шагеев Д.А., Кириллова О.С. Управление в контексте дисбаланса институциональных интересов в производственном и банковском секторе региональной экономики // Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». – 2019. – Т. 13, № 3. – С. 53].

На современном этапе экономического развития вследствие дисбаланса институциональных интересов сложно увязывать функционирование рыночных отношений и построение социально ориентированной рыночной экономики. «Особенности сложившейся российской институциональной среды приводят к возникновению и закреплению новых хозяйственно-поведенческих норм, которые становятся альтернативными механизмами экономического выбора субъектов при реализации своих экономических интересов» [Альпидовская М.Л., с. 18].

Дисбаланс институциональных интересов – это несогласованность отдельных элементов системы институциональных отношений, участвующих в процессе реализации цифровой трансформации субъектов в секторах региональной экономики в соответствии с целями их деятельности [Шагеев Д.А., с. 53].

При переходе к цифровой экономике институциональная структура претерпевает трансформацию. Это обусловлено изменением норм и правил функционирования социально-экономических отношений.

Возникают противоречия в системе институциональных интересов, вследствие которых повышается роль государственного институционального регулирования и ответственность соответствующих структур за данную деятельность.

Российское законодательство содержит правовые основы для привлечения НКО и социальных предпринимателей к оказанию услуг в социальной сфере. Воплощается принцип полисубъектности: наряду с государственными поставщиками в сферу социального обслуживания включаются негосударственные поставщики.

В зависимости от ресурсного потенциала НКО в субъектах РФ реализуются разные управленческие модели:

1. Институциональное замещение
2. Институциональная включенность
3. Первичная институционализация

1-я МОДЕЛЬ: Институциональное замещение– преобразование государственных и муниципальных учреждений в негосударственные организации на рынке социальных услуг (передовая практика Республики Башкортостан). Данная модель ориентирована на создание конкурентных начал, но, одновременно, в наименьшей степени соответствует принципам общественно-государственного управления. Ее положительные стороны:

1. Сохранение имущественного комплекса
2. Наличие квалифицированного персонала с опытом работы
3. Сохранение контрольных полномочий рег. органов власти за деятельностью НКО.

Отрицательный момент – отсутствие конкуренции.

2-я МОДЕЛЬ: Институциональная включенность в социальное обслуживание субъектов малого предпринимательства, т.е. коммерческих организаций (передовая практика Пермского края). Здесь формируется полисубъектная система социального обслуживания: поставщиками социальных услуг могут выступать: госучреждения (казенные и автономные), КО, МУП, ИП, СО НКО. Услуги, оказываемые на дому, полностью передаются негосударственным поставщикам. Стационарные услуги находятся в ведении преимущественно государственных учреждений.

Нестационарные услуги (надомное обслуживание, реабилитация инвалидов, дневное пребывание граждан пожилого возраста, консультативная помощь) закупаются в соответствии с положениями федерального законодательства

Данный механизм называется подрядным, поскольку способствует снижению доли организаций государственного сектора и обеспечивает экономию средств региональных бюджетов.

Получает распространение еще одна технология: предоставление сертификата в форме целевой потребительской субсидии на оплату услуг.

В ней представлен принцип свободы потребительского выбора.

Это способствует развитию конкуренции и увеличению охвата потребителей соответствующими услугами.

Наличие проблемы: связь с коммерческой деятельностью, что потенциально обуславливает возникновение рисков. Ориентация на прибыль может отрицательно влиять на качество услуг. Есть вероятность монополизма и снижения конкуренции внутри негосударственного сектора.

3-я МОДЕЛЬ: Первичная институционализация (передовая практика Ханты-Мансийского автономного округа – Югры). Социальные услуги предоставляются преимущественно за счет социального предпринимательства. Модель сформировалась в результате деятельности по развитию конкуренции региональных органов власти совместно с Фондом поддержки предпринимательства Югры, при котором был создан центр поддержки инноваций социальной сферы (2013 г.).

В рамках данной модели негосударственному сектору переданы разнообразные виды социальных услуг. Механизмы их финансирования:

- ✓ государственные закупки,
- ✓ компенсация затрат,
- ✓ субсидии,
- ✓ сертификат.

Применяются и механизмы ГЧП:

- 1) Аренда - ИП передаются помещения под пансионаты для пожилых граждан и инвалидов.
- 2) Аутсорсинг- обслуживание на дому и служба «Социальное такси».

Отличие данной модели – задействование предпринимательского сектора.

Причина: недостаточность собственного потенциала

СО НКО для охвата всех видов услуг, предоставляемых сферой социального обслуживания.

Факторы, осложняющие институализацию НКО как поставщиков социальных услуг:

- ✓ 1) неравномерное территориальное представительство организаций некоммерческого сектора в субъектах федерального округа и муниципальных образованиях регионов: НКО сосредоточены, как правило, в региональных столицах и крупных городах.
- ✓ 2) доминирование НКО по видам деятельности в определенных сферах: образования, культуры, патриотического воспитания, физической культуры и массового спорта и ограниченная активность в других.
- ✓ 3) недостаточно оперативное реагирование на необходимость применения новых механизмов финансирования, соблюдения требований отчетности и овладения новыми компетенциями оказания социальных услуг.

В чистом виде все названные модели, как правило, не применяются. На практике происходит сочетание подходов и принципов всех трех моделей.

Применяются механизмы бюджетного финансирования деятельности негосударственных поставщиков социальных услуг: предоставление государственного / муниципального контракта на конкурсной основе, компенсация затрат за оказание услуги, предоставление субсидии, оплата предоставления услуги социального обслуживания на основе сертификата (целевой потребительской субсидии).

Развитие социальных услуг начинается с надомного обслуживания как наименее затратного сегмента. Участие государства в оказании стационарных и полустационарных услуг постепенно сокращается. Интерес к стационарному обслуживанию возрастает уКО и ИП.

Благодарю за внимание