**Анализ практик бюджетного финансирования НКО в Санкт-Петербурге**

**по материалам реестра СО НКО, получающих государственную поддержку**

Анна Тарасенко

К.полит.н.

Доцент кафедры прикладной политологии

НИУ «Высшая школа экономики — Санкт-Петербург»

Новые возможности государственной поддержки некоммерческих организаций (НКО) стали частью реальности для организаций «третьего» сектора и новой составляющей политики региональных властей. Федеральные и региональные программы поддержки социально ориентированных НКО (СО НКО), конкурсы в виде субсидий, государственный заказ и федеральные конкурсы представляют собой чрезвычайно разнообразную палитру практик. Многие эксперты, однако, интерпретируют появление новых схем финансирования как очередной виток вливания средств в «свои» организации. Анализ существующих практик финансирования НКО на примере Санкт-Петербурга усложняет эту упрощенную картину и делает её еще более интересной и содержательной в контексте опыта европейских стран.

Основной источник информации — это созданный комитетом по социальной политике администрации Санкт-Петербурга реестр социально-ориентированных НКО, получающих государственную поддержку.[[1]](#footnote-1) В качестве дополнения использованы данные о финансировании некоммерческих организаций из бюджета Санкт-Петербурга 2010-2011 года, распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 14.05.2013 года «О Программе поддержки СО НКО в Санкт-Петербурге на 2013-2014 годы»[[2]](#footnote-2) и материалы интервью. Результаты анализа показывают специфику проектов, финансируемых в рамках определенных процедур, и могут быть полезны принимающим решения политикам и чиновникам для дальнейшего совершенствования механизмов финансирования. А также обобщение опыта может облегчить, работающим в третьем секторе специалистам, выбор конкурсной процедуры, в рамках которой наиболее логичным было бы реализовать тот или иной социально значимый проект.

Реестр социально ориентированных некоммерческих организаций составлен комитетом по социальной политике администрации Санкт-Петербурга в 2013 году и включает в себя информацию о четырех видах государственной поддержки:

* субсидии комитетов администрации Санкт-Петербурга,
* субсидии на поддержку СО НКО за счет средств, поступающих в бюджет Санкт-Петербурга из федерального бюджета,
* субсидия на компенсацию расходов на коммунальные услуги,
* целевое финансирование НКО из бюджета Санкт-Петербурга.

Всего в реестре за 2011 год указано 170 организаций, а в 2012 году – 215. Общее количество профинансированных проектов в реестре больше: 364 в 2011 году и 384 – в 2012 году, поскольку часть организаций получает несколько видов поддержки. Особенность организаций, попавших в реестр – социально полезная деятельность, включающая работу с нуждающимися в поддержке социальными группами: инвалиды, дети, пенсионеры, ветераны и т.д. Подавляющее большинство организации оказывают специфические услуги, варьирующиеся от просветительской деятельности и создания условий для развития (культура, спорт), до программ адаптации и медицинской помощи.

**Изменение принципов социальной политики в современной России –**

**причина увеличения государственного финансирования НКО**

Появление новых механизмов финансирования НКО, включающих правительственные программы поддержки СО НКО, государственный заказ, президентские гранты, тесно связано с крупномасштабными реформами процесса управления в нашей стране. В начале 2000-х годов Центр стратегического планирования Германа Грефа[[3]](#footnote-3) инициировал проведение административной и бюджетной реформы, а также некоторых социальных реформ (монетизация льгот, изменение пенсионной системы), которые были направлены на повышения эффективности и снижение издержек управления. Система, при которой государство было единственным поставщиком и гарантом выполнения социальных обязательств, изжила себя, и год от года демонстрировала свою неэффективность.[[4]](#footnote-4) Суть реформ состояла в том, чтобы переложить часть этих обязательств на граждан, рыночные механизмы и общественные институты (прежде всего, НКО).

Если вооружиться более широкой перспективой, то, предпринимаемые российским правительством шаги можно рассматривать в качестве попыток **трансформировать государство благосостояния**. Эти коренные преобразования изменяют баланс между общественными институтами (рынок и некоммерческий сектор) и государством в сфере социального обеспечения. Важными показателями являются два качественных изменения:

1. трансформация роли органов государственной власти, которые перестают быть единственными поставщиками услуг и берут на себя модерацию деятельности негосударственных организаций (коммерческих и некоммерческих), в том числе, проведение и конкурсных процедур, контроль качества исполнения проектов, в том числе, государственного заказа;
2. увеличение присутствия граждан и их объединений в решении социальных задач, информационной и финансовой поддержки общественных проектов.

На результаты этих коренных преобразований наносят свой отпечаток несколько факторов: особенности сложившихся практик взаимодействия органов власти, специфика вовлеченных организаций и их повестка дня. Складывающиеся новые практики варьируются от более либеральных, ориентированных на рынок и снижающих роль государственных учреждений в традиционных сферах образования, здравоохранения и социальной защиты (как это происходит, например, в Перми) до более консервативных форм управления и сохранения статус-кво. Для понимания региональной специфики необходимо сделать экскурс в Европейский опыт, который, по сути, был скопирован для решения российских задач реформирования социальной сферы.

**Европейский опыт с русским акцентом**

Идея, реализуемая Министерством экономического развития на федеральном уровне, вовсе не новая. Правительства европейских стран (самыми яркими примерами являются Великобритания и Германия) постепенно перекладывают некоторые социальные обязательства на плечи рынка и общественных институтов. Как показывают исследования,[[5]](#footnote-5) за последнее десятилетие, роль некоммерческих организаций в странах Европейского Союза (ЕС) значительно увеличилась. Об этом свидетельствуют официальные документы, принимаемые на уровне ЕС (например, Discussion Paper of the European Commission, 2000). Анализ ситуации демонстрирует увлечение численности НКО в странах Европы. Среди главных причин этого роста исследователи выделяют приватизацию социальной сферы (университеты, поликлиники, муниципальные службы и т.д.). Переводя определенные социальные обязательства в сферу бизнеса и «третьего» сектора, правительства Германии, Франции и Великобритании увеличивают финансовую поддержку некоммерческих проектов.

Новые механизмы финансирования НКО потребовали от европейских чиновников упорядочения категорий существующих организационно-правовых форм. Так, Европейская Комиссия приняла следующее разделение некоммерческих организаций: социально ориентированные организации (service providing NGOs) способствуют обеспечению социального обслуживания; правозащитные и экологические НКО (advocacy NGOs) призваны оказывать влияние на политику органов власти и общественное мнение (Discussion Paper of the European Commission, 2000). Опыт европейских стран относительно определения понятия социально ориентированных НКО (организации общественного блага или socially beneficial organizations) чрезвычайно разнится. НП «Юристы за гражданское общество» провели обзор законодательства и показали, что нет единой практики в этой сфере. Главной целью правового регулирования категории социально полезных НКО является снижение налогообложения и возможность участвовать в конкурсах на финансирование общественно значимых проектов[[6]](#footnote-6). В результате чего, некоммерческий сектор в Европе претерпевает существенные качественные изменения и становится более дифференцированным. В частности, одни организации становятся коммерческими, производя социальные услуги, и становятся социальными предпринимателями. Другие – все больше напоминают полугосударственные бюрократические структуры по характеру деятельности, финансированию и составу. Государство благосостояния, довольно развитое в странах континентальной Европы, финансирует социальные проекты, реализуемые негосударственными организациями (как бизнесом, так и некоммерческим сектором). В частности, в Германии сложился целый пул организаций, которые по сути представляют собой продолжение системы социальной защиты, реализуя государственные программы за счет бюджета.

Бюджетное финансирование НКО — это общепризнанная практика и на общеевропейском уровне. Европейская Комиссия играет значительную роль в создании и финансовой поддержке общеевропейских ассоциаций некоммерческих организаций (так называемые, зонтичные организации и ассоциации). Такие организации, как КОНКОРД (CONCORD) и Европейское Экологическое Бюро (European Environmental Bureau) изначально на 100% спонсировались Еврокомиссией.[[7]](#footnote-7) Объем и порядок финансирования варьируется в зависимости от целей и вовлеченных НКО. Так, системная поддержка, включающая административные расходы, рассчитана на долгосрочную перспективу (5-6 лет) доступна таким организациям как Европейский молодежный форум (Youth European Forum) и Европейское лобби женщин (European Women’s Lobby), которые представляют организации практически из всех стран-членов Европейского союза. Финансирование деятельности организаций в определенной сфере и поддержка проектов касается в основном социально ориентированных НКО. Проектное финансирование в среднем рассчитано от одного до двух лет. В целом, реализация социально значимых проектов руками «третьего» сектора является общеевропейским трендом и оправдана с точки зрения либерально окрашенной политики сокращения государственных расходов на социальные нужды. Ставка на негосударственные структуры в этих государствах делается с учетом способности НКО осуществлять предоставление социально-значимых услуг населению со значительно меньшими затратами (в отличие от государственных органов власти и учреждений). многие исследователи подчеркивают инновационный характер деятельности некоммерческих организаций, которые способны создавать новые социальные технологии, адаптируемые впоследствии государством или экономическими агентами.[[8]](#footnote-8) Именно в этом специалисты видят инновационный потенциал некоммерческого сектора в деле развития сферы социальных услуг: сокращение государственных издержек и внедрение новых технологий и подходов для реализации социальной политики.

Все большее вовлечение НКО в систему производства социальных услуг серьезно критикуются адептами теории гражданского общества, которые видят в долгосрочном сотрудничестве с государством потерю независимости и разрыв связей с интересами членов организации. Вместе с тем, исследователи признают, что качественные изменения гражданского общества являются общепризнанным фактом в силу объективных причин общественного развития. Поэтому, осуществление деятельности НКО только усилиями волонтеров в условиях несистематичной поддержке доноров, берущие свое начало в XIX века, вряд ли возможно.

Похожие шаги по замещению государственных учреждений некоммерческими формами реализации социальной политики, переход на проектный менеджмент и открытие рынка социальных услуг для НКО и малого бизнеса имеет место в современной России. Обзор европейских практик показывает, что эти политические меры вполне соответствуют европейским реалиям, несмотря на многочисленные оговорки, касающиеся особенностей политического управления в современной России.

Федеральный центр поощряет развитие нескольких направлений, которые стимулируют увеличение роли НКО в социальной сфере:

* **государственный заказ** как механизм аутсорсинга изначально ориентирован на передачу части функций (прежде всего, неспециализированных, таких как клининг, бухгалтерский учет, транспорт) негосударственным структурам; помимо этого, государственный заказ может быть использован для финансирования специфических услуг, которые не могут быть оказаны органами исполнительной власти;
* **реформа бюджетной сферы**, в частности, изменение принципов управления и финансирования государственных и муниципальных учреждений и изменение их нормативно правовых форм НКО: бюджетные, автономные и казенные учреждения;
* **правительственные программы поддержки социально-ориентированных НКО** (реализуются Министерством экономического развития на федеральном уровне и большинстве регионов – субъектов Российской Федерации).

В Санкт-Петербурге в той или иной степени проходят конкурсы субсидий, а также существуют практики целевого финансирования организаций из регионального бюджета. Подробный анализ этих практик и позволит описать особенности реализации новой политики в социальной сфере на примере Санкт-Петербурга.

**Социальные услуги - в «третьи» руки: особенности конкурсных процедур финансирования проектов НКО**

Для того чтобы составить общее представление об объемах финансирования организаций «третьего» сектора стоит привести общие данные о выделяемых средствах и количестве их получателей, основываясь на анализе реестра социально ориентированных НКО:

Таблица 1. Виды финансовой поддержки НКО в 2011 и 2012 годах (данные реестра)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Вид финансовой поддержки** | **2011 (тыс. рублей)** | **2012 (тыс. рублей)** |
| Общая сумма субсидий из бюджета Санкт-Петербурга на реализацию и/или компенсацию расходов на социально значимые проекты, программы и мероприятия | 842 238 тыс. рублей | 478 400 тыс. рублей |
| Общая сумма субсидий на компенсацию затрат на коммунальные услуги | 2 605 тыс. рублей | 2 083 тыс.рублей |
| Субсидии на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций за счет средств, поступающих в бюджет Санкт-Петербурга из федерального бюджета | - | 36 868 тыс. рублей[[9]](#footnote-9)  |
| Общая сумма целевых субсидий из бюджета Санкт-Петербурга | 310 33 тыс. рублей | 185 231 тыс. рублей |
| **Общая сумма:** | **1 155 175** тыс. рублей | **702 583** тыс. рублей |

Сразу следует оговориться, что полученные данные не соответствуют статистике, приведенной в программе поддержки СО НКО, которая была принята в мае 2013 года еще до создания реестра и в подготовке которой, очевидно, были использованы другие источники информации. Так, в программе указано, что в 2011 году общий объем субсидий составил 1 311 726 рублей, из которых львиная доля — 87% от всей суммы (в абсолютных цифрах это составляет 1 148 743 рублей) была выделена целевым образом (вне конкурса) и только 162 938 рублей были распределены по конкурсу. В 2012 году эта тенденция сохранилась и из 856 093 рублей 71,8% (615 151,9 рублей) было выделено по целевым статьям, а оставшиеся средства — 240 941 рублей были распределены по результатам конкурса. Однако, как видно из данных реестра, по результатам конкурса было распределено значительно больше средств, чем указано в программе. В то же время, очевидно, что не все целевые бюджетные средства учтены в реестре. Поэтому, задача систематичного сбора и обобщения данных о финансировании некоммерческого сектора все еще стоит перед профильными комитетами.

Как видно из приведенной таблицы 1, структура выделяемых бюджетных средств выглядит следующим образом: (1) конкурсы субсидии комитетов администрации Санкт-Петербурга, (2) субсидии на компенсацию затрат на коммунальные услуги, (3) субсидии на поддержку СО НКО за счет средств, поступающих в бюджет Санкт-Петербурга из федерального бюджета, (4) целевые субсидии из бюджета Санкт-Петербурга. Первые три вида государственной поддержки существуют давно, в отличие от программы поддержки социально ориентированных НКО, которая впервые была подготовлена в 2011 году. Однако, как видно из сводных данных, новые механизм поддержки не только не увеличил общий объем финансирования, он значительно снизился: 1 180 225 тысяч рублей в 2011 году и 702 206 тысяч рублей в 2012 году. Суммы, приведенные в программе поддержки СО НКО, подтверждают эту тенденцию: 1 311 726 рублей в 2011 году и 856 093 рублей в 2012 году.

Если сравнить данные о целевом финансировании из бюджета Санкт-Петербурга за 2010-2011 годы и данные реестра СО НКО за 2011 год, то можно обнаружить, что часть целевых субсидий, предоставленных комитетами (помимо комитета по социальной политики) не вошли в реестр. Учитывая данные бюджета Санкт-Петербурга на 2010 – 2011 годы, можно определить следующие субсидии, которые не вошли в реестр:

Таблица 2. Целевое финансирование НКО из бюджета Санкт-Петербурга в 2011 году (данные бюджета Санкт-Петербурга за 2010-2011 годы):

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Название комитета** | **Размер целевых субсидий (тыс. руб.)** | **Количество организаций – получателей субсидий** |
|  | Комитет по здравоохранению | 750 тыс. рублей | 1 |
|  | Комитет по культуре | 50 800 тыс. рублей | 5 |
|  | Комитет по науке и высшей школе | 300 тыс. рублей | 1 |
|  | Комитет по труду | 1 500 тыс. рублей | 1 |
|  | Комитет по физической культуре и спорту | 15 500 тыс. рублей | 3 |
|  | Комитет экономического развития и торговли | 23 900 тыс. рублей | 1 |
|  | **Общая сумма:** | **51 850 тыс.** рублей | **12** |

Анализ организаций и объемов финансирования показывает, что целевым образом выделенные средства необходим комитетам для решения специфических задач. Так, например, в 2011 году 23 900 000 рублей было выделено комитетом экономического развития АНО «Открытое небо» на «Обеспечение реализации мероприятий, проводимых Общественным советом по развитию малого предпринимательства при Губернаторе СПб и общественными советами по малому предпринимательству при администрациях районов Санкт-Петербурга». Комитет по здравоохранению выделил субсидию Санкт-Петербургскому региональному отделению общественной организации «Российское медицинское общество» на реализацию программы повышения информированности населения о медицинских услугах и системе здравоохранения Санкт-Петербурга. Средний размер субсидий составляет 4 320 833 рубля, что несопоставимо со средними размерами субсидий, выделяемых по конкурсу. Очевидно, что этот вид бюджетного финансирования НКО занимает особое место и располагает значительными финансовыми средствами. Для того чтобы понять объемы целевого финансирования необходимо обратиться к анализу программы поддержки социально ориентированных НКО правительства Санкт-Петербурга на 2013-2014 годы и анализу бюджета Санкт-Петербург на 2010-2011 годы.[[10]](#footnote-10)

Проведение конкурсов субсидий является довольно устоявшейся практикой в Санкт-Петербурге, которая, однако, отличается по объемам финансирования и конкурсным процедурам, в зависимости от того, какой комитет её реализует. Обобщенный анализ результатов конкурсов субсидий в 2011 и 2012 году согласно данным реестра СО НКО представлен таблице 3.

Таблица 3. Суммы субсидий, выделенных комитетами администрации Санкт-Петербурга по конкурсу в 2011 и 2012 годах (данные реестра СО НКО).

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Название процедуры конкурса комитетов / год** | **2011 год (тыс. руб.)** | **2012 год (тыс. руб.)** |
|  | Субсидия комитета по социальной политике | 6 057 тыс. рублей | 7 289 тыс. рублей |
|  | Субсидия комитета по труду и занятости | 19 646 тыс. рублей | 39 655 тыс. рублей |
|  | Грант для общественных объединений комитета по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями | *10 32 6* тыс. рублей[[11]](#footnote-11) | 11 008 тыс. рублей |
|  | Субсидия комитета культуры | 20 130 тыс. рублей | 20 760 тыс. рублей |
|  | Субсидия комитета по физической культуре и спорту | 716 142 тыс. рублей | 254 323 тыс. рублей |
|  | Субсидия комитета по печати и взаимодействию со СМИ | 7 880 тыс. рублей | 29 965 тыс. рублей |
|  | **Общий размер субсидий:** | **780 182 тыс.** рублей | **363 002 тыс.** рублей |

Анализ списка организаций, получающих средства от соответствующих комитетов дает представление о том, в какой степени и какие задачи социальной политики эти механизмы финансирования позволяют решать. Очевидным является несоизмеримый объем субсидий, распределяемых по конкурсу комитетом по физической культуре и спорту. В 2011 году львиную долю этих средств — 500 000 рублей получил «Благотворительный фонд поддержки и развития баскетбольного клуба «Спартак» (Санкт-Петербург), который является некоммерческой организацией. На порядок меньшие суммы (62 750 рублей и 64 200 рублей соответственно) в 2012 году получили Женский баскетбольный клуб «Спартак» и футбольный клуб «ПОЛИТЕХ», которые по своей нормативно-правовой форме являются некоммерческими партнерствами. Эти два примера как раз демонстрируют изменение системы финансирования бывших государственных учреждений, которые приобретают статус некоммерческих организаций и переходят на проектное финансирование своей деятельности. Однако, параллельно с финансированием проектов бывших государственных учреждений, комитет поддерживает и менее затратные проекты: в 2011 году финансовую поддержку получили 17 организаций, а в 2012 — только 8 организаций.

В целом, количество организаций, получивших финансовую поддержку в виде субсидий из бюджета Санкт-Петербурга, также серьезно отличается в зависимости от комитета. Средние показатели объема финансирования организаций по комитетам в 2011 году явно это демонстрирует:

Таблица 4. Размеры субсидий, выделенных комитетами (данные реестра за 2011 год)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| № | Название комитета | Кол-во орг-ций | Среднее значение выделяемой суммы субсидии (тыс. рублей) | Общая сумма выделенных субсидий (тыс. рублей) |
|  | Комитет по социальной политике | 57 | 1 809 тыс. рублей | 103 113 тыс. рублей |
|  | Комитет по физической культуре и спорту | 17 | 39 785 тыс. рублей | 716 142 тыс. рублей |
|  | Комитет по вопросам СМИ | 11 | 716 тыс. рублей | 7 880 тыс. рублей |
|  | Комитет по труду и занятости | 13 | 1 511 тыс. рублей | 19 646 тыс. рублей |
|  | Комитет по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями | 34 | 303 тыс. рублей | 10 326 тыс. рублей |
|  | Комитет по культуре | 24 | 838 тыс. рублей | 20 130 тыс. рублей |

Очевидно, что комитет по физической культуре и спорту выделяет на порядок больше средств на поддержку проектов, реализуемых негосударственными структурами. Далее по объему следуют комитет по социальной политике и комитет по труду и занятости, которые в среднем выделяют сопоставимые суммы. Субсидии комитета по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями являются самыми скромными. Для сравнения, целевым образом (прямое финансирование организаций из бюджета Санкт-Петербурга) в 2011 году было профинансировано 128 организаций, средний объем субсидии составил 481 076 тысяч рублей.

Помимо ограничений, связанных с несоразмерными ресурсами участвующих организаций, одной из слабых сторон процедуры предоставления субсидий является то, что они только покрывают расходы на реализованные проекты и не подразумевают авансирования. Эта осторожность государства в инвестировании, граничащая с недоверием сектору серьезно снижает эффективность процедуры, поскольку выводит за рамки значительное число организаций. Как отмечает президент Санкт-Петербургской ассоциации общественных объединений родителей детей-инвалидов «ГАООРДИ» Маргарита Алексеевна Урманчеева: «поскольку субсидии приходят постфактум (в прошлом году субсидии были получены только в июне), сложно вести финансы, выплачивать зарплату сотрудникам».[[12]](#footnote-12) Таким образом, субсидиями могут воспользоваться только те организации, которые обладают дополнительными оборотными средствами и могут позволить себе реализовать проект за собственный счет с последующим возмещением затрат.

Вычисленная средняя стоимость проектов и численность профинансированных организаций позволяет сделать вывод о финансовых возможностях и стратегиях комитетов при распределении средств. Учитывая опыт комитета по физической культуре и спорту, можно констатировать, что конкурс субсидий используется для финансирования бывших государственных учреждений, что позволяет внедрить механизмы проектного менеджмента для работы с бывшими государственными учреждениями. А это, в свою очередь, открывает возможности для включения НКО в совместные проекты и не мешает комитету поощрять мене затратные проекты, реализуемые некоммерческими организациями. В то же время, комитет по молодежной политике и взаимодействию с общественными объединениями, комитет по труду и занятости, как правило, финансируют большое количество небольших проектов. Комитет по социальной политике занимает особое положение, поскольку наравне с субсидиями сотрудники администрируют и компенсацию за коммунальные расходы и конкурс субсидий на поддержку СО НКО.

**Правительственная программа поддержки СО НКО**

Прежде чем перейти к анализу результатов финансирования НКО за счет средств, поступающих в бюджет Санкт-Петербурга из федерального бюджета, необходимо сказать несколько слов о самой идее конкурса, инициатором которого стало Министерство экономического развития РФ. В 2011 году впервые была реализована федеральная программа, общий объем финансирования которой составил 742,1 млн. рублей. Большая часть – 600 млн. рублей была переведена на поддержку региональных правительственных программ, 132 млн. рублей было выделено на поддержку СО НКО по результатам общероссийского конкурса. Из оставшейся суммы 6 млн. рублей было потрачено на проведение научных исследований и 3,2 млн. рублей – на информационную поддержку правительственной программы. По результатам конкурсного отбора, 49 регионам были выделены средства на финансирование региональных правительственных программ, которые предполагают выделение средств из местного бюджета. Санкт-Петербург также попал в число этих регионов и поучил наибольший размер субсидий (по сравнению с другими регионами) – 37 591 тыс. рублей. По результатам общероссийского конкурса финансовую поддержку в 2012 году получили 69 некоммерческих организаций и общественных объединений. Так в числе петербургских организаций можно назвать две - «Благотворительное общество «Невский ангел» и Санкт-Петербургская благотворительная организация «Центр развития некоммерческих организаций».[[13]](#footnote-13) Содержательная особенность как федерального, так и регионального конкурса состоит в том, что он имеет своей целью не столько поддержку социально значимых проектов, как в случае с описанными субсидиями, сколько направлен на инфраструктурную поддержку и создание условий для развития сектора в целом.

Оценивая процедуры принятия правительственных программ и конкурсный отбор, эксперты Центра антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл – Р обнаружили несколько ограничений проведения конкурсов в российских регионах. Так, имели место корректировки региональных правительственных программ после их оценки Министерством экономического развития РФ. Кроме того, состав конкурсных комиссий во многих регионах несбалансирован. А именно, более 50% членов комиссии – государственный служащие. Так, в Санкт-Петербурге, 17 членов комиссии (общая численность комиссии – 21) – государственные служащие. В некоторых регионах, к которым относится и Санкт-Петербург, срок проведения конкурса был чрезвычайно сжатым. В нашем регионе он составил 7 дней, что не способствовало открытости проведения конкурса и доступности информации для всех потенциальных участников. По результатам анализа эксперты приходят к выводу, что проведение конкурсов проходит с «низкой степенью прозрачности и при отсутствии реально действующих механизмов снижения коррупционных рисков».[[14]](#footnote-14)

30 сентября 2013 года были подведены результаты конкурса экспертной комиссии, которая распределила субсидии в размере 44 млн. рублей среди 86 некоммерческих организаций.[[15]](#footnote-15) Субсидия предоставляется на условиях софинансирования, причем вклад НКО должен составлять не менее 20% общей суммы проекта. Минимальный размер субсидии — 300 000 рублей, максимальный — 1 000 000 рублей. Цель конкурсного отбора — поддержать СО НКО, реализующие социальные программы, направленные на повышение качества жизни жителей Санкт-Петербурга. Субсидии возмещают затраты, но не предоставляют аванс. Основанием для предоставления субсидий является постановление правительства Санкт-Петербурга от 19.08.2013 года № 588 «О порядке предоставления в 2013 году субсидий на поддержку социально ориентированных НКО за счет средств, поступающих в бюджет Санкт-Петербурга из федерального бюджета».

Интересным результатом этого конкурса стало участие и победа четырех ветеранских организаций, которые традиционно пользуются возможностями целевого финансирования из бюджета:

* Петроградское местное отделение Санкт-Петербургской общественной организации ветеранов (пенсионеров, инвалидов) войны, труда, вооруженных Сил и правоохранительных органов "Посадское"
* «Солнечный Ветер» Санкт-Петербургская региональная общественная организация защиты ветеранов и пенсионеров
* «БОЕВОЕ БРАТСТВО» Санкт-Петербургское городское отделение Всероссийской общественной организации ветеранов
* «Общество ветеранов Афганистана «Апрель» Санкт-Петербургская общественная организация

Возможно, отчасти участию ветеранских организаций в конкурсе способствовали законодательные новшества, которые включили направление их деятельности в список тех, которые могут быть поддержаны в рамках этого конкурса. Речь идет о федеральном законе от 02.07.2013 N172-ФЗ «О внесении изменения в статью 31.1 Федерального закона "О некоммерческих организациях», дополняющем виды деятельности социально ориентированных НКО, которым может быть оказана государственная поддержка. К ним теперь также относятся организации, работающие в сфере патриотического, в том числе военно-патриотического, воспитания российских граждан. Таким образом, традиционно ориентированные на государственную помощь организации стали участниками конкурсных процедур. Несмотря на то, что численность этих организаций незначительная, в совокупности с другими примерами освоения бюджетных средств посредством новых механизмов проектного финансирования (о конкретном примере речь пойдет позже) эти данные свидетельствуют о зарождающемся тренде. Организации, традиционно включенные в перераспределение средств на неконкурсной основе в силу их специфики и традиционной государственной поддержки, становятся участниками открытых конкурсов. Несомненно, это увеличивает уровень конкуренции за ресурсы и показывает, как традиционные сферы социальной ответственности государства, подверженные сокращению, переводятся на новые принципы финансирования, наравне с другими социально-значимыми вопросами.

**Целевое финансирование НКО из бюджета Санкт-Петербурга**

Анализ реестра социально ориентированных НКО, включающий весь спектр финансовой поддержки организаций, показывает, что организации, традиционно связанные с системой социального обеспечения еще с советских времен, включены в целевые механизмы распределения средств. На федеральном уровне ярким примером может служить программа поддержки ветеранов и профсоюзов Министерства здравоохранения и социального развития (до своей реорганизации в мае 2012 года), на основании которой целевым образом распределись средства среди организаций, включенных в закрытый список. Общая сумма финансирования в 2011 году составила 850 млн. рублей.[[16]](#footnote-16) Кроме того, на региональном уровне также существуют подобные финансовые механизмы. Показательным примером целевого распределения средств являются депутатские поправки в бюджет Санкт-Петербурга. Анализ целевого финансирования НКО из бюджета Санкт-Петербурга в 2010 и 2011 году показал, что на основании депутатских поправок в бюджет города политические партии ежегодно выделяют 97,5% (379 604 900 рублей в 2010 году) и 92,3% (481 076 000 рублей в 2011 году) от общей суммы региональных субсидий для НКО.[[17]](#footnote-17)

Значительную группу получателей составляют районные организации Всероссийской общественной организации ветеранов (пенсионеров) войны, труда, вооруженных сил и правоохранительных органов; районные организации Санкт-Петербургской городской организации Общероссийской общественной организации «Всероссийское общество инвалидов», и подобные им организации различных родов войск, а также инвалидов. В целом, видно, что традиционные сферы социальной ответственности государства финансируются напрямую из бюджета посредством механизма «коллективной поправки».

Еще одной разновидностью прямой поддержки НКО является компенсация затрат на коммунальные расходы. Подавляющее большинство организаций, которым были выделены подобного рода субсидии, представляются на основании закона Санкт-Петербурга от 22.05.1997г. № 76-24 «О государственной поддержке общественных объединений ветеранов войны и труда, узников фашистских концлагерей, инвалидов и жертв политических репрессий Санкт-Петербурга». Прежде всего. Это такие организации как «Ассоциация ветеранов, инвалидов и пенсионеров», межрегиональная общественная организации «Всероссийское общество инвалидов», «ГАООРДИ» Санкт-Петербургская ассоциация общественных объединений родителей детей-инвалидов, «Кедр» региональный общественный благотворительный Фонд социальной реабилитации и помощи инвалидам и другие.

**Участие НКО в государственном заказе: миф или реальность?**

Государственный заказ является одним их механизмов аутсорсинга, который ориентирован на избавление от непрофильной деятельности. Отчасти это объясняет тот факт, что государственный заказ практически не задействован в некоммерческом секторе как механизм финансирования социальных проектов.

Найти организации, которые успешно участвовали в конкурсах на реализацию государственного заказа довольно сложно. Сложность в поиске информации о получателях бюджетных средств по результатам конкурса на государственный заказ в том числе свидетельствует о слабой информационной поддержке этого механизма и его непрозрачности. Вместе с тем, успешным примером освоения механизма государственного заказа является предоставление услуги сиделок для пожилых силами благотворительного центра «Забота-ХЭСЭД Авраам». Как отмечает директор благотворительного центра «Забота-ХЭСЭД Авраам» Леонид Колтон: «Мы сначала показали, что услуга востребована, реализовали проекты при помощи субсидии, а потом участвовали в конкурсе на государственный заказ».[[18]](#footnote-18) При этом, организация конкурировала наравне с коммерческими структурами за право реализовывать этот проект на основаниях государственного заказа. Преимущество некоммерческой организации, как считает Леонид Колтон, состоит в том, что «в отличие от рынка, который ориентирован на рынок, НКО реализуют ту повестку дня, которую «заказывают» потребители и целевая группа». Очевидно, что «Забота-ХЭСЭД Авраам» является пионером в этой сфере, а в целом же этот механизм остается неосвоенным некоммерческими организациями по нескольким причинам.

Как показывает анализ Санкт-Петербургского портала государственных закупок и обзор рабочей группы «Развитие общественных институтов» (Стратегия 2020), государственный заказ является маргинальным для целей реализации социальных проектов усилиями некоммерческих организаций и малого бизнеса. Прежде всего, потому что эта сфера монополизирована государственными и муниципальными учреждениями.[[19]](#footnote-19) Это связано с тем, что традиционно все социальные услуги предоставлялись государственными учреждениями и новые принципы и конкурсные процедуры пока не способны преодолеть инерцию существующей системы. Следует отметить, что одним из препятствий для НКО является тот факт, что в конкурсе на предоставление государственного заказа в подавляющем большинстве участвуют крупные лоты, которые требуют наличия у организаций инфраструктуры (например, организация детского отдыха). Этого, конечно, НКО не могут себе позволить. Вместе с тем, многие СО НКО города Санкт-Петербурга являются производителями комплексных, высокоспециализированных услуг, которые не выставляются на конкурс. Более того, Постановлением Правительства Санкт-Петербурга был принят «рациональный набор социальных услуг», который планируется закупать у альтернативных поставщиков. Такое ограничение, несомненно, противоречит логике формирования рынка услуг, ориентированного на потребности граждан. Таким образом, спектр предлагаемых на конкурс государственного заказа услуг не учитывает этих особенностей и большинство услуг представленных на конкурс, являются неспециализированными (клининг, бухгалтерия, транспортные услуги и т.д.). В результате, только незначительное количество НКО участвовали в конкурсах на государственный заказ, среди них можно назвать некоммерческое партнерство «Доверие», Санкт-Петербургская общественная организация «Врачи детям», АНО «Партнерство каждому ребенку», АНО «Институт раннего вмешательства» и др.

Так, на основании Закона Санкт-Петербурга «О заказе Санкт-Петербурга» (с изменениями от 31.12.2003 года) в статье 6 указано, что 5% от суммы средств, предусмотренных на финансирование закупки продукции для государственных нужд Санкт-Петербурга, могут быть распределены без проведения торгов. Это относится к продукции предприятий Всероссийского общества слепых, Всероссийского общества глухих, общественных объединений инвалидов, имеющих статус всероссийских (общероссийских), и их структурных подразделений, расположенных на территории Санкт-Петербурга.

Вместе с тем, в следующем году вступят в силу два законодательных новшества, которые должны стимулировать участие НКО в конкурсах государственного заказа. Так, позитивная дискриминация в отношении СО НКО, учредителями которых не являются федеральные или региональные органы государственной власти предусмотрена федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг государственных и муниципальных нужд №94-ФЗ 21.07.2005 (вступит в силу в 2014). Так, государственные и муниципальные заказчики должны будут отдавать не менее 15% от объема закупок СО НКО и малым предпринимателям. При этом начальная (максимальная) цена контракта не должна превышать 20 миллионов рублей. Кроме того, федеральный закон «О социальном обслуживании населения», который прошел первое чтение в Государственной Думе РФ также должен создать процедуры участия НКО в конкурсах по получение государственного заказа. Заместитель директора по социальному предпринимательству ХЭСЭД Авраам Сергей Захаров комментирует закон следующим образом: "вся регулирующая часть отдана регионам, это рамочный закон. Предполагается трансформация системы социального обслуживания, где будет значительный доступ для негосударственных поставщиков».

Интересным примером получения государственного финансирования является национальная социальная программа «Бабушка и дедушка – онлайн»,[[20]](#footnote-20) реализуемая межрегиональной общественной организацией «Ассоциация ветеранов, инвалидов и пенсионеров» (АВИП). Соглашение подразумевает совместную реализацию программы массового обучения граждан пожилого возраста основам ИКТ и получению государственных услуг в электронном виде. АВИП реализует многочисленные социально-значимые проекты, в том числе, программа оказания помощи по защите гражданских прав и решения спорных вопросов в различных сферах жизни и деятельности инвалидов, ветеранов; программа оказания гуманитарной помощи; программа «социальная сервисная служба»; программа «социальный туризм для людей пожилого возраста». Учитывая участие ветеранских организаций в конкурсах на получение субсидий, можно утверждать, что конкуренция за государственное финансирование может серьезно увеличиться с приходом организаций, традиционно поддерживаемых государством и отстаивающих массово поддерживаемую повестку дня.

Подводя итог, следует отметить, что механизм государственного заказа как рыночный механизм предоставления социальных услуг, чрезвычайно ограничен и требует реформирования. Прежде всего, важным представляется нивелирование монополии государственных учреждений и создание условий для СО НКО (обеспечение инфраструктурой, регулирование налогообложения, решение вопроса о статусе имущества НКО, возможности предоставления кредита и т.д.), что позволило бы им выйти на рынок наравне с государственными и муниципальными учреждениями и коммерческими организациями. Кроме того, очевидно, что эти механизмы в большей степени отражает компромиссную логику, когда государство частично покрывает расходы СО НКО на определенные проекты, но не предоставляет систематические возможности (в том числе, инфраструктурные) для равноправной конкуренции.

**Выводы**

Проведенный анализ реестра СО НКО, бюджета Санкт-Петербурга и правительственной программы поддержки СО НКО позволяет сделать несколько выводов. Прежде всего, сравнение данных показывает, что реестр социально ориентированных НКО является важным источником для анализа и дальнейшего осмысления практик финансирования некоммерческих организаций. Поэтому, его систематичное ведение и доработка (в том числе, дополнение информации о получателях и предоставляемых услугах) – важная задача для органов исполнительной власти. Её решение позволит проводить более взвешенную финансовую политику в отношении организаций «третьего» сектора с ориентацией на потребности граждан и возможности НКО.

В целом, опыт Санкт-Петербурга показывает, что российские нововведения идут в ногу с европейскими тенденциями. А именно, наравне с правительствами западных стран, министерство экономического развития РФ стремится внедрить либеральные принципы управления социальной сферой. Один из механизмов реализации этих принципов связан с развитием некоммерческого сектора в России. Прежде всего, речь идет о следующих инновациях: выделение категории социально ориентированных НКО, которое предполагает поддержку организаций (налоговое регулирование и финансовые возможности), ведущих общественно полезную деятельность, создание инфраструктурных условий для их поддержки и развития, а также открытие рынка социальных услуг для коммерческих и некоммерческих организаций.

Однако практика показывает особенности и сложности, с которыми сталкиваются все участники этого процесса. С одной стороны, существующая система предоставления социальных услуг в Санкт-Петербурге демонстрирует инерцию. А именно, значительное количество средств выделяется организациям, традиционно поддерживаемым государством на целевой основе. Это ставит некоторые организации в приоритетное положение, которое не работает на повышение эффективности реализуемых ими проектов. Вместе с тем, есть примеры переориентации этих организаций на новые принципы проектного менеджмента. Новые возможности финансирования, несомненно, открывают для НКО перспективы для получения бюджетных средств. Однако процедуры и опыт проведения конкурсов различными комитетами показывает их специфику и ограничения. Поэтому, обобщение опыт и стремление унифицировать процедуры является важной частью обсуждения сообщества НКО на городском ежегодном форуме «Социальный Петербург: новые решения».[[21]](#footnote-21)

Возвращаясь к общему тезису о трансформации государства благосостояния, следует отметить, что инерцию преобразованиям создают не только принимаемые на местном решения или ограниченные возможности НКО. Есть более глубокая причина, которая состоит в том, что только незначительная часть общества готова к тому, чтобы собственными силами решать социальные задачи. Согласно опросным данным Левада-центра, 2/3 жителей России полагает, что ответственность за решение социальных вопросов полностью лежит на государстве, которое и должно нести ответственность.[[22]](#footnote-22) А это значит, что общество не готово инвестировать не только финансовые средства (пожертвования), но и собственные усилия (волонтерство) в социально значимые проекты. Это, несомненно, отражается на несбалансированных практиках реализации социальной политики как на федеральном, так и на региональном уровне.

1. Реестр доступен на сайте: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/trud/organizacii-tretego-sektora/reestr-socialno-orientirovannyh-nekommercheskih-organizaciyah-poluchat/> [↑](#footnote-ref-1)
2. Распоряжение доступно на сайте: <http://docs.cntd.ru/document/822402031> [↑](#footnote-ref-2)
3. Герман Греф возглавлял Министерство экономического развития и торговли РФ с 2000 по 2007 годы [↑](#footnote-ref-3)
4. Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения. Под ред. П.В.Романова и Е.Р.Ярской-Смирновой. Москва, 2007 [↑](#footnote-ref-4)
5. Helmut Anheier (2002). The third sector in Europe: Five theses. (доступ 8.10.2013 года: <http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/publications/cswp/civil_society_wp.htm>) [↑](#footnote-ref-5)
6. Социально ориентированные НКО. НП «Юристы за гражданское общество». (<http://law-ngo.ru/law/social_nko/>) [↑](#footnote-ref-6)
7. Alhadeff G. and Wilson S. (2002). European Civil Society Coming of Age. (<http://www.globalpolicy.org/ngos/int/eu/2002/05civsoc.htm>) [↑](#footnote-ref-7)
8. Ондрушек Д. Хрестоматия для некоммерческих организаций. Братислава, 2003 [↑](#footnote-ref-8)
9. В программе поддержки СО НКО на 2013-2014 годы указано, что в 2012 году в рамках конкурса было выделено субсидий на 37 591 рубль. [↑](#footnote-ref-9)
10. Подробный анализ бюджета см.: Записка по результатам анализа нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы предоставления государственной поддержки НКО в Санкт-Петербурге в 2010 году, в: Информационно-аналитические материалы о деятельности некоммерческого сектора в Санкт-Петербурге. Санкт-Петербург, 2011 (доступ 14.01.2013 г. <http://www.crno.ru/assets/files/2011-12-06_St-Petersburg_NKO_collection_A4.pdf>) [↑](#footnote-ref-10)
11. Выделенная цветом общая сумма субсидий комитета по молодежной политике не соответствует официальным данным (10 426 тыс. рублей). Это, скорее всего, свидетельствует о том, что при составлении реестра не был учтен один грант в соответствующем размере. [↑](#footnote-ref-11)
12. Интервью провела А.Тарасенко. Дата интервью — 11.05.2013 года [↑](#footnote-ref-12)
13. Информация о результатах конкурса доступна на официальном сайте Министерства экономического развития: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/socorientnoncomorg/doc20111201_01> [↑](#footnote-ref-13)
14. Анализ Центра антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл – Р (доступ 08.10.2013 года: <http://transparency.org.ru/antikorruptcionnaia-ekspertiza/dengi-dlia-nko-vydali-s-konfliktom-interesov>) [↑](#footnote-ref-14)
15. Официальная информация о результатах конкурса доступна на сайте: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/trud/news/39652/> [↑](#footnote-ref-15)
16. Повышение эффективности государственных инвестиций в сектор социально ориентированных НКО. Материалы Министерства экономического развития РФ (доступ 14.01.2013 <http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategy/doc20110727_08>) [↑](#footnote-ref-16)
17. Подробный анализ бюджета см.: Записка по результатам анализа нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы предоставления государственной поддержки НКО в Санкт-Петербурге в 2010 году, в: Информационно-аналитические материалы о деятельности некоммерческого сектора в Санкт-Петербурге. Санкт-Петербург, 2011 (доступ 14.01.2013 г. <http://www.crno.ru/assets/files/2011-12-06_St-Petersburg_NKO_collection_A4.pdf>) [↑](#footnote-ref-17)
18. Интервью проводила А.Тарасенко, Дата интервью: 4.07.2013 г. [↑](#footnote-ref-18)
19. Аналитическая записка «Совершенствование институциональных условий функционирования НКО, привлечение НКО к предоставлению государственных (муниципальных) услуг (работ), подготовленная Институтом экономики города. (<http://strategy2020.rian.ru/g16_docs/20111201/366213790.html>) [↑](#footnote-ref-19)
20. Официальный сайт национальной социальной программы «Бабушка и дедушка он-лайн»: <http://babushka-on-line.ru/o-programme.html> [↑](#footnote-ref-20)
21. Официальный сайт ежегодного городского форума «Социальный Петербург. Новые решения»: <http://www.soc-spb.ru/> [↑](#footnote-ref-21)
22. См, например: Л.А.Седов. Государственный патернализм и представление о политической свободе в России. (<http://www.levada.ru/13-08-2007/la-sedov-gosudarstvennyi-paternalizm-i-predstavlenie-o-politicheskoi-svobode-v-rossii>) [↑](#footnote-ref-22)