

**ТЕХНОЛОГИИ ПОСТРОЕНИЯ  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЙ СОЦИАЛЬНО  
ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ  
ОРГАНИЗАЦИЙ СО СТЕЙКХОЛДЕРАМИ**

*Коллективная монография с зарубежным участием*

*Под редакцией д-ра экон. наук В.Ю. Кульковой*

**Казань 2015**

УДК 334.72  
ББК 65.05

*Коллективная монография с зарубежным участием подготовлена: в рамках мероприятий исследовательского проекта РГНФ № 14-02-00119 «Трансформация устойчивости социально ориентированных некоммерческих организаций в условиях формирования межсекторного социального партнерства в Российской Федерации»; по результатам работы Электронной научно-практической конференции «Проблемы и перспективы развития некоммерческого сектора в реализации непрямого государственного управления» и круглого стола, проводимого в формате вебинара.*

Авторы: д-р экон. наук, профессор **В.Ю. Кулькова** (г. Казань) (предисловие); д-р экон. наук, профессор **Н.И. Лыгина** (г. Орел), д-р экон. наук, профессор **О.В. Рудакова** (г. Орел) (1.1); д-р полит. наук, профессор **Н.С. Григорьева** (г. Москва) (1.2); канд. истор. наук, канд. юрид. наук **А.А. Фомин** (г. Казань) (1.3); д-р соц. наук, профессор **И.В. Бурмыкина** (г. Липецк) (1.4.); канд. экон. наук, доцент **Н.В. Мироненко** (г. Орел) (2.1); **А.А. Хакимуллина** (г. Казань) (2.2); канд. экон. наук, доцент **С.М. Луговнина** (г. Йошкар-Ола) (2.3); д-р пед. наук, профессор **З.Н. Сафина** (г. Казань) (3.1); канд. экон. наук, доцент **О.П. Дорошина** (г. Казань) (3.2); канд. экон. наук, доцент **Ю.С. Валеева** (г. Казань), аспирант **Р.Т. Садыков** (г. Казань) (3.3); докторант **Е. Ахмедова** (г. Разград (Болгария)) (3.4).

#### Рецензенты:

**А.Г. Полякова** – д-р экон. наук, ведущий научный сотрудник Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС при Президенте РФ, профессор кафедры стратегического и антикризисного менеджмента ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве РФ» (г. Москва)

**И.В. Гилязутдинова** – д-р экон. наук, профессор кафедры менеджмента и предпринимательства ФГОБУ ВПО «Казанский национальный исследовательский технологический университет» (г. Казань)

**Технологии построения взаимодействий социально ориентированных некоммерческих организаций со стейкхолдерами:** Коллективная монография / Под ред. В.Ю. Кульковой. – Казань: Печать-Сервис XXI век, – 2015. – 96 С.

**ISBN 978-5-91-838-097-0**

Некоммерческие организации (НКО) в последние годы все чаще рассматриваются как условие и ресурс развития современной экономики и социальной сферы. Повышение значения некоммерческого сектора во многом обусловлено тем, что современная экономика становится экономикой непрямого государственного управления, в которой детерминантными акторами государства выступают некоммерческие организации. В монографии представлены точки зрения ведущих российских и зарубежных экспертов на состояние некоммерческого сектора и технологии взаимодействия НКО со стейкхолдерами в Российской Федерации, направления его дальнейшей модернизации.

Монография предназначена для преподавателей, докторантов и аспирантов, студентов высших учебных заведений, для ученых-практиков, лидеров и менеджеров некоммерческих организаций, а также для тех, кто интересуется проблемами развития некоммерческого сектора в условиях масштабной социально-экономической трансформации и становления основ новой парадигмы непрямого государственного управления и хозяйственной практики.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Непрямое государственное управление как концептуальное обоснование технологий построения взаимодействий социально ориентированных некоммерческих организаций со стейкхолдерами ( вместо предисловия).....</b>	<b>5</b>
<b>1. Методологическое обоснование технологии построения взаимодействий социально ориентированных некоммерческих организаций со стейкхолдерами.....</b>	<b>10</b>
1.1. Место в системе гражданского общества и технологии взаимодействий некоммерческого сектора с институтами гражданского общества .....	10
1.2. Роль гражданского общества в обеспечении права граждан на охрану здоровья.....	16
1.3. Становление института Общественной палаты в построении взаимодействий некоммерческих организаций со стейкхолдерами.....	26
1.4. Проектная деятельность как технология взаимодействий социально ориентированных некоммерческих организаций с заинтересованными сторонами.....	28
<b>2. Российские и региональные тренды развития некоммерческого сектора.....</b>	<b>34</b>
2.1. Тенденции развития социально ориентированных некоммерческих организаций в регионах России.....	34
2.2. Реализация программного подхода в поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций: опыт Республики Татарстан.....	41
2.3. Использование потенциала некоммерческих организаций в развитии агропромышленного сектора России в контексте трендов некоммерческого сектора в Республике Марий-Эл.....	51
<b>3. Отечественные и зарубежные практики реализации технологий взаимодействий социально ориентированных некоммерческих организаций со стейкхолдерами .....</b>	<b>61</b>
3.1. Программы поддержки некоммерческого сектора как технологии взаимодействий НКО и государства.....	61
3.2. Взаимодействие неправительственных организаций и местной власти: кейс Республики Болгарии .....	65

3.3. Налоговые льготы как инструмент государственной поддержки во взаимодействиях государства и некоммерческих организаций.....	67
3.4. Практики реализации корпоративной социально ответственности в построении взаимодействий некоммерческих организаций и коммерческого сектора.....	80
<b>Список использованной литературы.....</b>	<b>88</b>
<b>Справка об авторах.....</b>	<b>94</b>

**Непрямое государственное управление как концептуальное обоснование технологий построения взаимодействий социально ориентированных некоммерческих организаций со стейкхолдерами (вместо предисловия)**

Представленная монография является итогом широко развернувшейся в рамках мероприятий исследовательского проекта РГНФ № 14-02-00119 «Трансформация устойчивости социально ориентированных некоммерческих организаций в условиях формирования межсекторного социального партнерства в Российской Федерации» научно-практической конференции «Проблемы и перспективы развития некоммерческого сектора в реализации непрямого государственного управления», посвященной конструктивному обсуждению и творческому осмыслению фундаментальных и прикладных вопросов методологии и методики анализа, оценки потенциала и устойчивости некоммерческого сектора в социально-экономическом развитии; полученных результатов исследования, выполненного в рамках проекта РГНФ № 14-02-00119.

Материалы, изложенные в статьях, являются, с одной стороны, результатами эмпирического тестирования формирования институтов и трендов реализации непрямого государственного управления, а с другой – выводят на необходимость теоретического обобщения сущности, положительных и отрицательных аспектов взаимодействий социально ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО) с государством, бизнесом и населением в реализации непрямого государственного управления.

В последние годы некоммерческие организации (НКО) все чаще рассматриваются как условие и ресурс развития современной экономики и социальной сферы. Повышение значения некоммерческого сектора во многом обусловлено тем, что современная экономика становится экономикой непрямого государственного управления.

Согласно исследованиям зарубежных ученых [87] в последние два десятилетия в зарубежных практиках происходит изменение дизайна государственного управления, сопровождаемое двумя трендами. Первый тренд в государственном управлении - распространение не прямых инструментов государственного управления. Второй тренд государственного управления - революция в технологии общественной деятельности, характеризуемая опосредованным взаимодействием между государством и получателями государственных услуг через третьи лица (провайдеров), которыми выступают: некоммерческие организации, частные учреждения (образовательные и медицинские). Обозначенные тренды в государственном управлении способствует формированию нового методологического обоснования экономики общественного сектора - концепции непрямого государственного управления [88].

Концепция непрямого государственного управления возникает как ответ на несостоятельность теории государства общественного благосостояния, которая на протяжении 20 века являлась методологическим обоснованием государственного управления. В экономике благосостояния и общественного выбора (экономика государственного сектора) государство рассматривается как особая форма сотрудничества между его гражданами для производства определенных товаров и услуг, которые не могут быть обеспечены иным способом, при этом не выделяется и не используется потенциал межсекторного социального партнерства. Со временем на практике была обнаружена несостоятельность данной теории в связи с

расширением расходов государственного обеспечения; распространением бюрократии [87, С.36].

Сущность непрямого государственного управления раскрывается в компаративистике с классическим государственным управлением табл. 1.

*Таблица 1*

*Сравнительный анализ классического государственного управления и непрямого государственного управления\**

Классическое государственное управление	Непрямое государственное управление
Агентство (гос. структуры)	Инструменты
Иерархия	Сеть (Network)
Общественное против частного	Общественное с частным (партнерство)
Команда и контроль	Переговоры и убеждения
Управленческие навыки	Обеспечивающиеся навыки (развивающиеся) (Enablement skills)

\* Lester M. Salamon, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (New York: Oxford University Press, 2002)

Содержание непрямого государственного управления конкретизируется в двух аспектах.

**Первое.** Расширение арсенала инструментов государственного регулирования и реализации государственной политики: прямое финансирование и предоставление услуг государством, сопровождается использованием множества новых или получивших широкое распространение инструментов: кредиты, гарантии по кредитам, налоговые расходы, социальное регулирование, экономическое регулирование, страховки, ваучеры, гранты, контракты и многое другое (табл. 2).

*Таблица 2*

*Активы федерального правительства по типам инструментов, США 1999 г.\**

<b>Прямое государственное управление</b>		
Вид инструментов	Величина (млн.\$)	Относительная величина структуры (ОБС) (%)
Goods and Services	186.8	
Поддержка доходов	550.4	
Интерес	229.7	
Прямые займы (обязательства)	38.4	
Итого, прямое регулирование	1005.3	28,1
<b>Непрямое государственное управление</b>		
Контракты	198.8	
Гранты	286.4	
Ваучеры	251.0	
Налоговые расходы	602.0	

Кредитные гарантии (обязательства)	252.4	
Кредиты	409.2	
Страхование вкладов (чистый прирост)	376.1	
Итого, не прямое регулирование	2575.9	71,9
Общий итог	3581.2	100

\* Lester M. Salamon, The Tools of Government: A Guide to the New Governance (New York: Oxford University Press, 2002)

**Второе.** «Деконструкция» общественных действий. Так, в рамках теоретического обоснования экономики государственного сектора, в частности модели Ч. Тибу, теории клубов [89, С.18-21], близость к населению позволяет субфедеральным властям более точно уловить потребительские предпочтения в государственных услугах. Технология общественного выбора связана с деятельностью государства на субфедеральном уровне (регионального правительства и местных органов власти) и деволюцией расходных и доходных полномочий. В настоящее время в условиях непрямого государственного управления общественный выбор совершается через третьих лиц: НКО, муниципальные советы, ведомственные советы. Получает распространение практика партисипаторного финансирования, когда население совершает общественный выбор, отдавая предпочтения тем или иным локальным проектам развития путем включения в их софинансирование.

В общественном выборе как ответная мера на несостоятельность государства возникает институт НКО. Вместе с тем, НКО превращается в актора государственного управления [90, С.233]. Подобное положение НКО находит верификацию в зарубежной фактографии. Так, согласно последним результатам исследования Центра гражданского общества Университета Дж. Хопкинса в зарубежных странах (Россия не входит в исследование) [91, р.3-5] некоммерческий сектор:

- выполняет производственную функцию, выступая активным производителем на рынке услуг (75 % НКО создают добавленную стоимость через сферу услуг;

- обеспечивает «не измеряемый выпуск», являясь крупнейшим работодателем (производство 15,2 %; торговля 15,1 %; НКО – 7,4%; транспорт – 5,8%; отели и рестораны – 4,6%; финансы – 2,6%.

Тем самым, достигается вклад НКО в ВВП более 5 % в 6 из 16 стран. Учитывая производственную функцию НКО, преобладающую долю в структуре источников финансирования занимают средства от производства услуг (43%); 32% приходится на государственную поддержку; благотворительные пожертвования составляют четвертую часть – это 23%; 2% - другие источники финансирования.

Проявление непрямого государственного управления наблюдается в Российской Федерации в формировании межсекторного социального партнерства, как взаимодействий в социальной сфере между государством и НКО (общественно-государственное партнерство), НКО и бизнесом (общественно-частное партнерство), НКО-населением (общественно-индивидуальное партнерство).

Общественно-государственное партнерство связано с тем, что, в настоящее время, государство активно продвигает предоставление государственных услуг

через некоммерческий сектор, частные учреждения социальной сферы. Предпочтительным инструментом государственного финансирования становятся гранты, а распространение не прямых инструментов как налоговые расходы (налоговые льготы) и значительное количество социальные государственные расходы (социальные льготы) в РФ, выступают имманентными особенностями системы государственных финансов в РФ. В рамках общественно-государственного партнерства активно развиваются и формируются такие институты непрямого государственного управления как общественные палаты и общественные советы.

Общественно-частное партнерство реализуется через технологии аутсорсинга социальных проектов, социального предпринимательства, фандрайзинга. Здесь НКО выступают в качестве ключевого партнера бизнес-структур в реализации корпоративной социальной ответственности (КСО). Тем самым концепция корпоративной социальной ответственности выступает методологическим обоснованием реализации общественно-частного партнерства.

Население, выступая ключевым потребителем услуг, реализуя технологии благотворительности, добровольчества и социального аниматорства, краунфайдинга, партисипаторного финансирования взаимодействует с НКО, в чем проявляется, выделяемое нами, общественно-индивидуальное партнерство.

В предлагаемой читателю монографии авторский коллектив попытался логически стройно изложить ключевые технологии построения взаимодействий социально ориентированных некоммерческих организаций со стейкхолдерами, получающих развитие в рамках реализации непрямого государственного управления.

**Первая глава** посвящена методологическому обоснованию технологии построения взаимодействий социально ориентированных некоммерческих организаций со стейкхолдерами. В данном обосновании выявляется ключевое позиционирование социально ориентированных некоммерческих организаций в гражданском обществе и раскрываются технологии взаимодействий с институтами гражданского общества. Общественно-индивидуальное партнерство раскрывается с позиции роли гражданского общества в обеспечении права граждан на охрану здоровья. Выделяется место институтов общественных палат и общественных советов в построении межсекторного социального партнерства и развитии институтов непрямого государственного управления для достижения транспарентности общественного выбора. В обосновании общественно-государственного партнерства транслируется концепция социологической оценки социальной эффективности реализации проектов некоммерческих организаций.

**Вторая глава** раскрывает российские и региональные тренды развития некоммерческого сектора. Широкая география авторов позволила обобщить и популяризировать лучшие региональные практики реализации, выделить проблемы и перспективы межсекторного социального партнерства как детерминанта в развитии региональных рынков сферы социальных услуг и, в целом, некоммерческого сектора.

**Третья глава** описывает отечественные и зарубежные практики реализации технологий взаимодействий социально ориентированных некоммерческих организаций со стейкхолдерами. Реализация общественно-государственного партнерства во взаимодействиях НКО и государства рассмотрено в реализации программных инструментов и предоставления налоговых льгот для субъектов некоммерческого сектора в субъектах ПФО. В рамках проблемно-ориентированного подхода выделены «точки роста» в разработке программ



государственной поддержки некоммерческого сектора как инструментов непрямого государственного управления. Отечественный опыт общественно-государственного партнерства дополнен зарубежной практикой Республики Болгарии построения взаимодействий неправительственных организаций и местной власти. Практики реализации корпоративной социально ответственности в построении взаимодействий некоммерческих организаций и коммерческого сектора рассмотрены в контексте репутация и имидж предприятия.

Содержание названных глав отражает оригинальность взглядов авторов на те или иные теоретико-методологические и научно-практические проблемы взаимодействий НКО со стейкхолдерами. Конструктивный замысел научной монографии, как известно, допускает различные методологические парадигмы исследования и, соответственно, неоднозначные трактовки рассматриваемых одних и тех же социально-экономических процессов. В связи с этим, мы считаем весьма важным бережное отношение к существующим воззрениям ученых и не стремимся пропагандировать какую-либо «одну», или «две» научные исследовательские программы. В противном случае, под воздействием «теоретической респектабельности» модной либо обусловленной политико-идеологическим «заказом» теории, действительный научный поиск утратит свою созидательную силу.

# **1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ ТЕХНОЛОГИИ ПОСТРОЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЙ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ СО СТЕЙКХОЛДЕРАМИ**

## **1.1. Место в системе гражданского общества и технологии взаимодействий некоммерческого сектора с институтами гражданского общества**

Жизнедеятельность общества базируется на экономических, политических, юридических, социальных, этических и прочих отношениях, возникающих между людьми. Существенной чертой человеческой жизнедеятельности является зависимость от материального мира. Среди многих экономических категорий в любом обществе особо важное значение имеют экономические интересы, которые выступают мощной движущей силой развития производительных сил, экономических и других отношений во всех звеньях и на всех уровнях хозяйствования. Без учета экономических интересов нельзя решить ни одну из актуальных социально-экономических проблем. Утверждение института частной собственности становится основой экономической независимости личности, защищенности и стабильной реализации экономических интересов всех хозяйствующих субъектов. Сложная структура общества, неоднородность развития, социальное неравенство обуславливают существование различных слоев общества, выступающих носителями разнообразных экономических интересов.

Каждый индивидуум, социальная группа и общество являются носителями собственного экономического интереса. Экономические интересы личности в своей совокупности уникальны, хотя можно утверждать, что часть интересов индивидуумов достаточно близка по своей сути. С одной стороны, общественные экономические интересы порождаются индивидуальными и являются вторичными по отношению к индивидуальным. С другой стороны, экономические интересы общества формируют, корректируют индивидуальные интересы. В этой системе интересов государство рассматривается как инструмент, обеспечивающий наилучшие условия для развития граждан и общества.

На основе общего интереса возможно нахождение компромисса между прежде непримиримыми позициями частных и групповых интересов. Вне зависимости от особого состояния любой индивид, любая группа являются частью социального целого, позиции которого представлены общим интересом, и прежде всего они заинтересованы в сохранении этой социальной целостности, вне которой их существование невозможно и которая предоставляет им условия реализации частных интересов.

Гражданское общество возникает из необходимости компромисса между анархией индивидуальных потребностей и целей и жесткой детерминацией поведения со стороны политических структур государства. Оно является регулятором взаимодействия отдельных личностей и групп, имеющих специфические, отличные от общепринятых и конституционально-оформленные интересы, с обществом и его морально-нормативной системой и государством со всеми формами его политики. По отношению к личности и социальным группам гражданское общество выполняет функции самоидентификации, защиты, легализации, внешнего представительства, экспансии, лоббирования и общественной институционализации [3]. Кроме того, гражданское общество – это единственный механизм, обеспечивающий реальную демократию и защищающий интересы всех граждан.

Общество представляет собой целостную, устойчивую систему социальных и хозяйственных связей, норм и институтов, сформировавшихся в результате совместной жизнедеятельности людей. В обществе действуют определенный механизм, координирующий деятельность людей и побуждающий их к сотрудничеству. С позиции экономической науки это механизм рыночной координации с присущими ему институтами. Под институтами мы понимаем публичную систему правил, которые определяют должность и положение субъектов с соответствующими правами и обязанностями. Институты гражданского общества обеспечивают защиту частных интересов каждого через влияние на власть и контроль за властью. Это и есть функция гражданского общества.

Гражданское общество в современной трактовке, основанной на практике западных демократий, представляет собой в основном «третий» (некоммерческий) сектор, базирующийся на гражданских инициативах преимущественно в непроизводственной сфере. Иными словами, гражданское общество понимается как система относительно независимых от государства самоуправяемых социальных структур, главной целью которых является реализация основной массы частных интересов. Некоммерческий сектор, играет важнейшую роль в системе гражданского общества поскольку он призван решить важнейшую задачу – сбалансировать интересы частного, корпоративного и общественного характера.

Гражданское общество не идентично государству. Государство призвано служить гражданскому обществу, т.к. именно общество формирует и содержит государственные институты и потому имеет право направлять и контролировать их деятельность. Эффективное взаимодействие активного гражданского общества и сильного государства является сегодня залогом гармоничного развития обоих.

Важно подчеркнуть, что именно от степени развития гражданского общества, его институтов зависят решения таких проблем, как:

- ликвидация коррупции и других негативных проявлений в институтах государственной власти;
- повышение ответственности госаппарата и институтов государства перед обществом;
- повышения уровня жизни населения страны;
- эффективная борьба с терроризмом и негативными последствиями глобализации для России [2].

Конечно же, перечнем этих важнейших национальных интересов не ограничивается весь их спектр. Развитые институты гражданского общества могут в существенной степени взять на себя даже выполнение таких, например, функций государства, как борьба с терроризмом, а также с традиционной преступностью. Кроме того, без активного содействия со стороны гражданского общества реализации научного, культурного и образовательных потенциалов нации, увеличение их роли и значения в экономике страны вообще немыслимо. При этом необходимо оказание государственной поддержки и даже стимулирование создания тех институтов гражданского общества, которые могут и должны взять на себя ряд основных государственных функций (например, в области социальной политики).

Развитие институтов гражданского общества, приобретение ими новой политико-экономической роли и значения превратилось в первом десятилетии XXI в. в ведущую глобальную тенденцию развития. Более того, в важный политически и экономический фактор [2]. На сегодняшний день институты гражданского общества за рубежом постепенно вытесняют и замещают государственные институты. Это сказывается как на повышении эффективности управления

обществом, так и на социально-экономической эффективности. Общественное и государственное устройство в современном мире все в большей мере зависит и определяется уровнем развития институтов гражданского общества.

В настоящее время в мировой практике сформировались и действуют параллельно с государственным важные механизмы решения самых разных социальных проблем. К числу таких механизмов относится и благотворительность, способствующая активизации участия бизнеса в общественных делах, делающая возможным создание более гармоничных отношений в обществе.

В 2014 г. британская международная благотворительная организация Charities Aid Formation представила очередной доклад «Всемирный индекс благотворительности 2013 г.» (World Giving Index 2013). Всемирный индекс благотворительности представляет собой комбинированный индикатор, который измеряет достижения различных государств с точки зрения отношения их населения к благотворительной деятельности. В мировом рейтинге благотворительности 2013 г. были представлены 135 стран, представляющих совместно 94% населения мира.

В 2013 г. США в очередной раз стали лидером мирового рейтинга. Американцы чаще, чем граждане любого другого государства, в 2013 г. оказывали помощь нуждающимся напрямую. В первую десятку лидеров вошли также Канада, Мьянма, Новая Зеландия, Ирландия, Великобритания, Австралия, Нидерланды, Катар и Шри-Ланка. Последние места в рейтинге заняли Китай, Хорватия и Греция (табл. 1). Как следует из представленных в таблице 1 данных, Россия в 2013 г. заняла 123 место, переместившись на четыре пункта вверх. Подъем нашей страны в рейтинге обусловлен ростом непосредственной помощи нуждающимся.

*Таблица 1 – Рейтинг некоторых стран мира по индексу благотворительности в 2013 г.*

Рейтинг	Страна	Индекс	Процент населения, который оказывает помощь нуждающимся	Процент населения, который делает пожертвования на благотворительные цели в НКО	Процент населения, который участвует в волонтерской деятельности
1	США	61	77	62	45
2	Канада	58	64	68	42
2	Мьянма	58	46	85	43
2	Новая Зеландия	58	67	67	40
5	Ирландия	57	64	70	37
6	Великобритания	57	65	76	29
7	Австралия	55	64	67	34
8	Нидерланды	54	57	69	37
9	Катар	51	73	60	19
10	Шри-Ланка	48	54	45	46

...	...	...	...	...	...
91	Бразилия	26	42	23	13
...	...	...	...	...	...
93	Индия	25	29	28	18
...	...	...	...	...	...
123	Россия	19	33	6	17
...	...	...	...	...	...
135	Греция	13	30	6	4

Составлено по [11]

Следует отметить, что большинство пожертвований а развитых экономиках собирается не корпорациями, а простыми гражданами, которые таким образом выражают не только свою гражданскую позицию, но и участвуют в развитии и укреплении общества и управлении государством. При этом ежегодно более 70% американцев жертвуют хотя бы один раз в год, в Германии – более 50%, а в Великобритании более 57% жертвуют хотя бы раз в месяц [4].

По данным НИУ «Высшая школа экономики» в 2008 г. только 49% россиян делали пожертвования в течение одного года, в 2014 г. таких стало 57%. Женщины жертвуют чаще мужчин, а мужчины жертвуют в среднем большие суммы. Как правило, в благотворительности участвуют люди с образованием не ниже среднего специального, являющиеся представителями средней возрастной группы (36-54) лет, живущие в крупнейших городах [20].

В начале двухтысячных на уровне общественности и власти в России были организованы многочисленные мероприятия – форумы, конференции, круглые столы, на которых проблема становления институтов гражданского общества в России становилась предметом обсуждения. В этот процесс оказались втянуты десятки тысяч ученых, общественных и политических деятелей [1]. Однако и на сегодняшний день в нашей стране решающая роль институтов гражданского общества в экономическом и социальном развитии не осознана. Роль гражданского общества и его институтов не учитывается в реальной экономической политике государства. Между тем их влияние на экономику и социальную жизнь, судя по опыту развитых стран-лидеров, очень велико.

Проблемы развития гражданского общества уже длительное время принадлежат к числу фундаментальных. Деятельность НКО является одной из самых важных в современном обществе. Некоммерческой организацией (НКО) является организация, не ставящая в качестве основной цели своей деятельности получение прибыли и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Данная организация создается для оказания услуг в социальной, культурной, благотворительной, образовательной областях, а также для защиты прав граждан и организаций, оказания юридической помощи и др.

Некоммерческие организации представляют собой официально оформленные объединения граждан, деятельность которых соответствует принципам, целям и задачам, отраженным в уставе. Некоммерческие организации в современном обществе выполняют роль индикатора уровня его развития, отражают его национальную специфику, наличие и остроту существующих общественных проблем.

Некоммерческий сектор отличает как способность оперативно реагировать на новые социальные вызовы и проблемы, так и низкие административные издержки. Некоммерческий сектор представляет собой источник социальных

инноваций: многие современные методы социальной работы были впервые использованы НКО и только потом нашли применение в системе государственной и муниципальной политики (например, кризисные центры для пострадавших от насилия и т.п.). Взаимовыгодный характер носит и сотрудничество коммерческого и некоммерческого сектора. Посредством участия в деятельности НКО бизнес получает лояльность покупателей, позитивный имидж, более стабильную среду для осуществления предпринимательской деятельности. Некоммерческий сектор обретает ресурсы для выполнения общественной миссии и организационного развития.

Как следует из представленных в таблице 1 данных, существует три вида благотворительности. В отчетном периоде доля тех, кто помогает напрямую нуждающимся, была самой высокой в США – 77%. Следует отметить, что среди десятки стран лидеров рейтинга благотворительности предпочитают помогать нуждающимся напрямую еще жители Катара. Большая часть благотворителей предпочитает делать пожертвования в рамках НКО. Возглавляет топ-10 Мьянма, где денежные пожертвования распространены среди населения более чем в любой другой стране мира: их совершают 85% граждан. Великобритания занимает в рейтинге второе место и является одной из четырех стран G20, вошедших в этот топ-10. Мальта, замыкает тройку лидеров. Туркменистан с долей волонтеров среди населения 57% – единственная в мире страна, где волонтерством занимается большая часть населения. Второе место принадлежит Шри-Ланка (46%), третье – США (45%) [6].

По данным экспертов в нашей стране 6% населения делает пожертвования благотворительным организациям; 17% - занимаются волонтерской работой; 33% оказывают прямую помощь нуждающимся. В среднем в 2013 г. 19% россиян были вовлечены в благотворительность, что на 1% больше, чем в 2012 г. В принципе, динамика российских показателей благотворительности соответствует общему тренду: в целом всё больше людей в мире становятся волонтерами, а пожертвования в некоммерческие организации не растут.

Результаты рейтинга в целом для некоммерческих организаций не утешительны: во всём мире растёт число людей, желающих помогать другим помимо и без посредничества НКО. Основные показатели российского некоммерческого сектора демонстрируют существенное отставание в развитии от некоммерческого сектора в развитых странах. Общий вклад «третьего сектора» в ВВП страны крайне мал сопоставлении с западными экономиками. В России он составляет 1,2%, в то время как в США – 7,5%, в Германии – 3,9%, во Франции – 3,8% [18]. Занятость в некоммерческом секторе России составляет 1,1% от общего числа работающего населения. Для сравнения: в США этот показатель равен 11%, в Германии – 4,93%, во Франции – 4,9%.

Как следует из представленных в таблице 2 данных, на 1 января 2015 г. в России было зарегистрировано 101,8 тыс. общественных объединений, 90,1 тыс. НКО, в том числе благотворительных фондов – 6,8 тыс. Следует отметить в 2012-2012 г. незначительный, но устойчивый рост численности некоммерческих организаций в стране. Более 20% НКО зарегистрированы в Москве и Московской области.

Таблица 2 - Число общественных объединений, политических партий и некоммерческих организаций

Виды субъектов гражданского общества	Годы			
	2012	2013	2014	2015
Общественные объединения	108736	104949	103325	101847
Политические партии	7	54	76	76
Некоммерческие организации - всего	85185	87028	89617	90155
в том числе благотворительные фонды	5704	6141	6560	6866
Филиалы и представительства международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций	240	246	204	177

Составлено по [12,7], [13,7], [14,7], [15,7]

Еще одно существенное отличие некоммерческого сектора России от мировых тенденций заключается в источнике финансирования. Основная форма финансирования организаций некоммерческого сектора в мире – государственная поддержка (рис. 1). В среднем, по совокупной оценке, в развитых странах государственное финансирование НКО составляет 48% их дохода (в развивающихся – 22%, в России – 5%); доходы от деятельности, включая членские взносы – 35% (в развивающихся странах – 61%, в России – 22%); пожертвования бизнеса, граждан и зарубежных фондов – 17% (в развивающихся странах – 17%, в России – 73%) [18].

Очевидна взаимосвязь между уровнем социально-экономической обеспеченности граждан и степенью их социальной активности. В настоящее время активную социальную и сознательную гражданскую позицию способно занимать и отстаивать абсолютное меньшинство граждан. Когда остальные заняты проблемой биологического выживания, то на все остальное у них просто не остается времени. В этой связи необходимо стимулирование развития институтов гражданского общества, что должно выражаться:

- в законодательной поддержке институтов гражданского общества, т.е. создании такой системы законов, которые бы не только не мешали (как это происходит сегодня), но и содействовали формированию новых общественных структур;

- в материальной и финансовой поддержке, включая бюджетную, институтов гражданского общества, прежде всего СМИ, общественных и правозащитных организаций.

- необходима институциональная поддержка, включая прямое содействие развитию институтов гражданского общества [4].

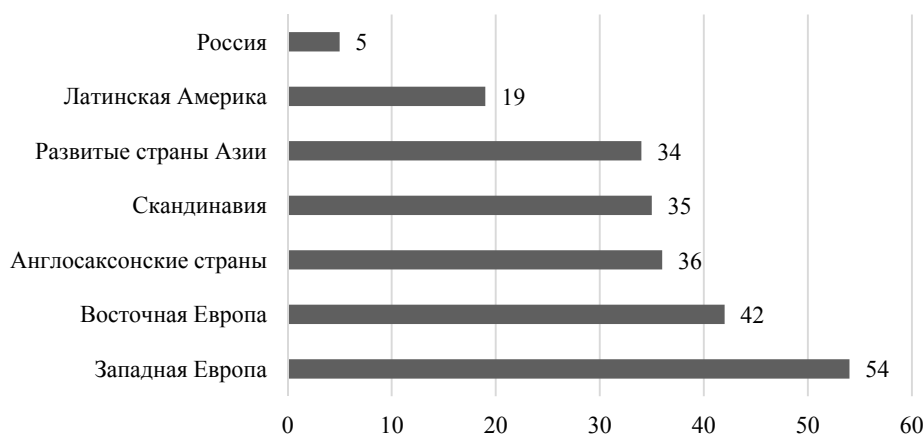


Рисунок 1 - Доля государственного финансирования в доходах негосударственных НКО по группам стран, % [18]

Такая помощь с экономической точки зрения выгодна государству и обществу, т.к. прямо влияет на темпы экономического роста. Развитие институтов гражданского общества следует рассматривать, прежде всего, как важнейшее условие сохранения политической стабильности, без которой невозможно не только обеспечение национальной безопасности, но и решение всего перечня социально-экономических проблем. Координация усилий государства и представителей общества позволит создать условия для реализации общегосударственных интересов в повышении конкурентоспособности государства, перехода к постиндустриальному обществу, что будет выступать не только результатом текущего роста индивидуального благосостояния, но и залогом его увеличения в будущем.

## 1.2. Роль гражданского общества в обеспечении права граждан на охрану здоровья

В конце XX- начале XXI века важнейшим условием развития социальной политики и ее сфер стала активизация гражданского общества в решении социальных проблем, в том числе и в сфере здравоохранения. Возник и обобщающий термин «активное общество», под которым понималась уверенность в своих силах, как доминирующий элемент преобразований в социальной политике [21]. Призыв к активному обществу был нацелен на то, чтобы сделать всех граждан активными, независимо от размера их дохода. В тоже время этот призыв был вызван стремлением противодействовать тому факту, что граждане все больше становились «индивидуалами», которые рассчитывали исключительно на собственные силы при решении тех проблем, которые возникали у них в процессе жизнедеятельности. По мнению известного британского социолога Энтони Гидденса, это не означало, что люди стали более самовлюбленными и жадными, а показывало, что в современном обществе они стали свободнее в выборе собственных социальных предпочтений, своей личной модели поведения и жизни [22]. В результате сложилась ситуация, когда не только граждан



«приспосабливается» к государству, но и государство вынуждено «приспосабливаться» к новому типу гражданина.

Истоки определения «гражданское общество» ведут к слову «civics», от латинского слова «civis», означающее в переводе «гражданин». Как греки, так и римляне использовали эквивалентные термины для обозначения «политического общества» (на латыни это звучало как «societas civilis», на греческом «politike koïnona»), в котором граждане своим активным участием в политической жизни страны оказывали содействие государству при становлении его институций и формировании политики.

В настоящее время нет общепринятого определения гражданского общества или организаций, которые образуются для представления его интересов. Дефиниции и классификации участников гражданского общества звучат по-разному даже в странах-членах ЕС и ООН. Во многих случаях термин «неправительственные организации» /НПО/ используется, как синоним «организации гражданского общества». Сложилось представление о том, что гражданское общество охватывает общественность в целом и представляет собой нечто вроде общественной сферы вне государства или рынка. Не прибегая к использованию средств принуждения или регулирования подобно государству, гражданское общество обеспечивает сильное социальное присутствие своих субъектов. Идеи, информация, услуги, экспертный опыт участников гражданского общества используются в защиту интересов людей посредством оказания воздействия на государство и рынок, и путем объединения людей во имя своих коллективных интересов, вовлекая их в действия, имеющие последствия для всего общества [23].

На самом деле граждане и их объединения (организации) в течение многих веков вносили свой вклад в дело общественного здоровья. Граждане являются пользователями медицинских услуг, участвуют в их финансировании (через налоги или прямые выплаты), являются исполнителями медицинских услуг, играют важную роль в определении политики в секторе здравоохранения и структурировании системы здравоохранения, ее институализации. Но только в XX веке масштабы влияния граждан стали настолько велики, что стало возможным говорить об их сильном воздействии на сферу здравоохранения. Являясь частью гражданского общества, люди формируют сердцевину системы здравоохранения, в результате чего во всех ее сферах начинает ощущаться ясно выраженный акцент на необходимости большего учета и выражения потребностей граждан. То, каким образом государство реагирует на эти изменения, а также ***степень признания и вовлечения представителей гражданского общества в определение политики охраны здоровья и формирование программ здравоохранения, являются решающими факторами, определяющими ход развития здравоохранения в настоящее время.***

Но так было не всегда. В литературе, в том числе и отечественной, не сложно найти яркие примеры игнорирования государством потребностей человека в услугах здравоохранения. И этот диапазон литературных источников в достаточно широк – от «Записок врача» В. Вересаева до «Ракового корпуса» А. Солженицына<sup>1</sup>. Среди литераторов, есть и те, чья позиция по вопросу взаимоотношения общества и гражданина была ярко выражена в публицистических работах (много лет назад таким откровением лично для меня стало предисловие

---

<sup>1</sup> Более подробно можно прочитать в монографии [24, с. 74- 90]

Бернарда Шоу, ко второму изданию его широко известной пьесы «Врач перед дилеммой»<sup>2</sup>, цитата из которого стала преамбулой этой статьи).

Нужно признать, что государство не всегда признавало право граждан на значимое влияние на сектор охраны здоровья. Пожалуй, наиболее ярким примером признания роли организованных общественных действий как одного из решающих условий усовершенствования первичного медицинского обслуживания является Алма-Атинская Декларация ВОЗ, 1978 г., которую заслуженно считают вехой на пути повышения участия людей в работе систем охраны здоровья (Венедиктов, 2008). Тем не менее, всегда возникал вопрос о том, не является ли участие государства в здравоохранении ограничением прав человека? Ответ был в поиске определенного компромисса между индивидуальными правами человека и интересами общества в целом. Надо сказать, что на протяжении всего XX века достижение согласия происходило под приоритетом общественного над индивидуальным. Однако проблема государственного вмешательства в «личные дела» человека до сих пор представляет собой предмет жарких дискуссий во всем мире.

В 1990-е годы, центр тяжести реформы здравоохранения стал смещаться к усилению роли рынка. Социальные ценности в системе здравоохранения постепенно стали уступать место техническим, хозяйственным и управленческим факторам, что особенно наглядно можно продемонстрировать на примере реформ в странах Центральной и Восточной Европы, странах СНГ, и собственно говоря, в нашей стране. Роль государства стала «сужаться» целенаправленными политическими мерами: программами структурной перестройки общества вообще и системы здравоохранения, в частности, сокращением общественных расходов и ростом участия граждан в разделении бремени финансовой ответственности. Для социальных групп с низкими доходами многие медицинские услуги становились малодоступными (недоступными), люди оказывались лишенными качественного обслуживания и фактически оставались наедине со своими проблемами. Это вынуждало их искать новые рычаги своего влияния, граждане захотели быть услышанными (это был первый шаг) и захотели участвовать в принятии решений в отношении их здоровья (шаг второй) и, наконец, контролировать ответственность государства за принимаемые решения и соблюдение конституционных гарантий здравоохранительной деятельности (шаг третий). Безусловно, это слишком простая схема, жизнь гораздо богаче и разнообразнее (и шагов приходится делать гораздо больше), но таким образом мы фактически фиксируем некоторую последовательность.

Индивидуальная ответственность продвигается, по крайней мере, в двух ситуациях. Примером индивидуализма может стать пропаганда здорового образа жизни, которому уделяется все больше внимания. Идея о том, что сам человек должен отвечать за свое здоровье, становится все более популярной. Речь идет прежде всего об отказе от вредных привычек, правильном питании, занятиях спортом. Этому посвящены выступления политических деятелей и многочисленные ток-шоу практически на всех основных телевизионных каналах. В этом контексте получила как бы «второе дыхание» идея факторов, оказывающих влияние на здоровье. При этом имеется в виду, что общество компенсирует человеку то, что

---

<sup>2</sup> Б. Шоу «Врач перед дилеммой», 1907. Дискуссия вокруг этой пьесы была настолько жаркой, что в 1912 году автор написал предисловие к новому изданию пьесы, в котором сформулировал свое видение проблемы взаимоотношений «врач-пациент-общество», а также перспектив развития медицины того времени.

находится вне его контроля и прямо наказывает за поведение, которое сознательно ведет к ухудшению здоровья. В контексте поощрения, весьма спорным, представляется, например, начисление дополнительных баллов абитуриенту, если он является счастливым обладателем золотого значка ГТО. При этом не подвергается сомнению необходимость занятий молодежи спортом, сдача определенных спортивных нормативов, которые бы способствовали их здоровому поведению.

Другое направление проникновения индивидуальной ответственности в здравоохранении – введение различного рода непосредственных платежей населения за медицинские услуги. Такие индивидуальные доплаты вводятся во многих странах, хотя в рамках социализированных схем финансирования они позиционируются как дополнительные средства. Доплата может принимать форму соплатежей или платы за определенные услуги. Так, согласно последнему исследованию ВЦИОМа «Доступность и качество российского здравоохранения: оценки пациентов», проведенного в июле 2015 года 38% людей в случае болезни не обращались в государственную поликлинику, а свое нежелание они чаще всего объясняли плохой организацией работы. Две трети опрошенных (65%) оценивают качество медицинских услуг, предоставляемых в государственных больницах и поликлиниках, в целом как низкое (чаще об этом говорят люди с высоким достатком, нежели малоимущие). Те, кто не хочет идти в бесплатные поликлиники и больницы, объясняет это в основном большими очередями (16%), несерьезными болезнями и отсутствием необходимости оформлять больничный (16%), некомпетентностью медперсонала (10%), невозможностью записаться на прием (8%), нехваткой времени (6%), равнодушием и халатностью врачей (6%), недоверием к врачам (5%), плохим отношением к пациентам и низким уровнем обслуживания (5%), невозможностью найти нужного специалиста (4%). Некоторые (5%), делая выбор между частной и государственной медициной, предпочитают частную, потому что «все равно придется платить». Оставим за скобками комментарии специалистов по поводу статистики данного обследования<sup>3</sup>. Можно отметить, что все перечисленные «недовольства» фактически «выталкивают» человека из государственного сектора в платный (зачастую в том же лечебном учреждении), хотя формально для этого нет никаких оснований.

Необходимо отметить что и само понятие «гражданин» претерпело в последние десятилетия существенные изменения. Этот процесс может быть охарактеризован и как переход от понимания «гражданина» как человека пассивного в направлении «активного гражданина». Основные характеристики «активного гражданина» могут быть охарактеризованы как: независимость, ответственность, гибкость, территориальная мобильность, наличие профессионального образования и способность включаться в гражданское общество, чтобы удовлетворить свои интересы. Но важно особо подчеркнуть, что **«активный гражданин» - это еще и социальный характер**. Исследование происходящих изменений, позволяет получать разные аналитические уровни: дискурсы, права и обязанности, участие и роль личного восприятия граждан. Дискурсы включают в себя прежде всего новые идеалы «гражданственности» и

---

<sup>3</sup> Например, известный детский хирург Л.М. Рошаль в своем комментарии публично выразил сомнение по поводу достоверности некоторых данных, особенно в ситуации, доклада ВЦИОМа, который был опубликован буквально за два дня до проведения Форума Общероссийского народного фронта (ОНФ) «За качественную и доступную медицину», который состоялся 6-7 сентября 2015 года - [www.nacmedpalata.ru/?action=show&id=20499](http://www.nacmedpalata.ru/?action=show&id=20499)

новые формы допустимого и недопустимого гражданского поведения. Например, новая трактовка в отношении «активизации» - это не только описание уравнивания прав и обязанностей, а, скорее всего, основа для выработки определенных гражданских качеств – новой роли гражданина – сопровождаемая выработкой ожиданий соответствующего уместного поведения. Новые трактовки фактически призывают к пересмотру роли индивида как гражданина. Но тут же возникает вопрос – а не приведет ли этот сдвиг в отношениях между правами и обязанностями к потерям в аспекте именно гражданственности? [25]

Как уже отмечалось, государство также заинтересовано в «активном гражданине» и стремится постоянно развивать новые социальные технологии и новые формы участия гражданина во всех сферах социальной жизни. Одной из таких форм участия явился в свое время, например, «Рабочий план» (Activation Plan), который позволяет индивидам формулировать определения и пути решения своих личных проблем. По мнению Гидденса [26] такой «план активности» может быть рассмотрен как расширение зоны гражданства, что может обеспечить индивиду свободу участия в формировании своего повседневного поведения.

Основная трактовка гражданства связана со способом восприятия гражданами самих себя (например, как «подчиненного» или «равного») и одновременно с механизмом, посредством которого граждане позиционируют себя в сравнении с другими, поскольку целенаправленная деятельность гражданина предполагает его разнообразные и разносторонние связи с другими людьми. Но необходимо учитывать при анализе восприятия гражданами своих ролей, объективные и субъективные факторы. Тогда ответ бездомного, живущего на улице, довольствующегося ночлегом в коробке и питающегося чем придется, что это – «мой собственный выбор и я хочу жить именно так, я удовлетворен этой жизнью и она никого не касается» - не может быть принят в концепции гражданства. Поскольку активное гражданство включает, наряду с независимостью, и личную ответственность, а также гибкость и максимальную мобильность. ***Активное гражданство фактически должно помочь создать новые биографии индивидов, адаптированные к изменившимся условиям.***

Таким образом, с началом XXI века основной акцент в концепции гражданства сместился – главными стали не только социальные права и обязанности (как это признавалось во второй половине XX века), а такие аспекты, как ориентация и участие. Эта смена акцентов подразумевает, что отныне главное значение придается результатам, и прежде всего оценке эффективности участия, что требует ответа, казалось бы, на простой вопрос: если государство делает граждан равными в их социальных правах, то наделяет ли оно полномочиями, необходимыми для этого? И если «да», то каким образом?

Эти вопросы остаются открытыми и однозначных ответов пока нет. А есть непрекращающиеся, более того, вновь разгорающиеся жаркие споры, особенно в связи с усиливающейся миграцией населения, вокруг традиционного понимания гражданства. Еще совсем недавно, синие таблички во многих аэропортах Европы с надписью: «Только для граждан ЕС» были своеобразным свидетельством расширения гражданства на общеевропейском уровне. Но вот потоки мигрантов из арабских стран с конца лета 2015 года в буквальном смысле захлестнули Европу, и почти сразу же раздались голоса, предлагающие закрыть шенгенскую зону в странах, куда мигранты особенно стремятся в надежде на лучшую жизнь и гарантии социальной защиты для себя и своих детей, в том числе и гарантии медицинского обслуживания.

В последние годы, особенно в ситуации кризисных явлений активность граждан, как носителей своих социальных прав, в том числе и права на здоровье, значительно активизировались. Это уже не только организации пациентов, это многочисленные организации граждан (причем, разные по форме), которые фактически берут на себя функции общественного контроля за все, что делается в сфере здравоохранения.

Прежде всего, недовольство состоянием дел, побуждает граждан к объединению в общественные организации, в том числе и в сфере медицинских услуг, деятельность которых направлена на защиту права человека на здоровье, доступ к услугам здравоохранения и качественную медицинскую помощь.

Одним из факторов, стимулирующим возникновение таких организаций и расширение сферы их деятельности, является их активное противодействие нарушениям баланса между государством и его структурами, с одной стороны, и гражданским обществом – с другой. Это обусловлено множеством причин, главной из которых является реакция на уход государства из социальной сферы, недовольство организацией услуг и политикой государства в секторе здравоохранения. Активность гражданского общества повсеместно усиливается, что видно на примере определения функций системы здравоохранения и гражданского общества в этом сегменте (табл.1).

*Таблица 1 - Роль гражданского общества в системе здравоохранения*

<b>Система здравоохранения</b>	<b>Гражданское общество</b>
Формирование политики	<ul style="list-style-type: none"> <li>- представление местных и общественных интересов в сфере политики здравоохранения;</li> <li>- защита принципа справедливости для социально незащищенных людей при получении медицинских услуг;</li> <li>- проведение переговоров по установлению стандартов и подходов в сфере общественного здоровья;</li> <li>- достижение политического консенсуса, распространение политических позиций;</li> <li>- усиление общественной поддержки политики в сфере здравоохранения.</li> </ul>
Финансирование и распределение ресурсов	<ul style="list-style-type: none"> <li>- контроль со стороны общественности за распределением ресурсов здравоохранения;</li> <li>- финансирование медицинских услуг (в ситуации прямых платежей или соплатежей);</li> <li>- расширение полномочий для общественности при распределении ресурсов;</li> <li>- соблюдение принципа социальной справедливости равенства при распределении ресурсов (например, поддержка бедных слоев населения);</li> <li>- установление практики отчетов перед общественностью и прозрачности процесса распределения и управления ресурсами;</li> </ul>

Оказание медицинских услуг	- предоставление услуг (например, НПО); - улучшение доступа граждан общества к услугам; - участие в распределение медицинских ресурсов (например, приборы, инструменты); - оказание моральной поддержки работникам здравоохранения;
Обмен информацией и укрепление здоровья	- получение и распространение медицинской информации; - утверждение информированного выбора лечения; - осуществление и использование результатов исследований в секторе здравоохранения; - влияние на формирование отношения граждан общества к системе здравоохранения; - организация кампаний, по вопросам здравоохранения.
Мониторинг и оценка качества медицинских услуг и ухода за больными	- качества медицинских услуг (например, по отзывам пациентов); - прав всех групп общества на участие в справедливом решении проблем здравоохранения (соблюдение, защита); - определение порядка и контроль (например, при поступлении жалоб и исков пациентов).

*Источник:* таблица приводится по [24, с. 89]

Типология гражданских организаций в сфере здравоохранения достаточно многообразна<sup>4</sup>. В наиболее общем виде среди них можно выделить:

- Организации врачей,
- Организации пациентов,
- Организации фармацевтических компаний,
- Больничные ассоциации и ассоциации поставщиков (провайдеров) медицинских услуг,
- Филантропические организации,
- Организации по группам интересов,
- Фонды,
- Организации общего характера.

Соответственно и функции у них разные. Это может быть:

- Доступность и качество услуг. При этом имеется ввиду повышение доступности и качества медицинских услуг на наиболее приближенном к их потребителю уровне. А, следовательно, это могут быть федеральные, региональные и местные организации, а чаще всего это сетевая структура, занимающаяся сквозными вопросами.

<sup>4</sup> Примеры различных типов гражданских организаций и их функционал можно посмотреть на сайте -<http://www.nirsi.ru/72>

- Сбор средств (фандрайзинг). Привлечение средств в строительство медицинских учреждений, закупку оборудования, образование, исследования. Наиболее известное направление деятельности – поиск средств для оказания конкретных медицинских услуг наиболее нуждающимся.
- Продвижение инноваций. Повышение врачебного профессионализма. Продвижение новых технологий, методов, лекарств - модернизация системы здравоохранения. Обеспечение финансирования перспективных исследований.
- Законотворчество (нормотворчество). Формирование, экспертиза, продвижения норм по обеспечению эффективной системы здравоохранения, безопасности пациентов и т.д.
- Юридическая и социальная защита. Защита прав пациентов, контроль за минимизацией врачебных ошибок. Соблюдение гражданско-правового законодательства. Контроль за соблюдением этических норм профессии. Защита прав врачей, повышение социального престижа профессии.

Как видно из перечня, определенный тип гражданской организации может выполнять несколько функций или, наоборот, сосредоточить свое внимание на какой-то одной. Типичной является следующая последовательность, которая часто звучит в рассказах лидеров или участников таких организаций: «мы создавались для решения конкретной проблемы, но потом пришло понимание, что с ней не справиться без решения более общих проблем, кроме того, когда в решении своей «узкой» проблемы мы добились определенных успехов, которые стали известны, к нам стали обращаться люди со сходными или совершенно иными проблемами, но поверившие в наши силы и возможности, мы не могли им отказать и стали расширять свою работу, а потому сейчас наша активность распространяется на очень широкий спектр деятельности»<sup>5</sup>.

Большие ожидания населения были связаны с созданием Общественной палаты РФ, в которой с самого начала ее существования была создана и Комиссия по здравоохранению, деятельность которой связывалась, прежде всего, с экспертной, совещательной работой [26]. Аналогичные структуры возникли в регионах, а общественные комиссии (советы) на местах.

Проблема гражданского контроля - одна из наиболее обсуждаемых в последнее время. Особую значимость дискуссии о возможных формах участия граждан идут именно в здравоохранении, поскольку основой гражданского контроля являются непрофессионалы, «случайные люди», объединенные общими проблемами. И ценность этого ресурса состоит в том, что эти проблемы они знают изнутри и максимально мотивированы их решить. Но, с другой стороны, они не являются профессионалами-медиками, именно поэтому в здравоохранении, как нигде в других областях, важно сотрудничество пациентов и представителей медицинского сообщества. Эффективное сотрудничество медиков и пациентов,

---

<sup>5</sup> В какой-то мере я списала эту «картинку» с себя, т.к. в 1990-годы, начале 2000 активно работала в общественной благотворительной организации «Международный женский центр «Будущее женщины». Мы начинали с организации материальной помощи нуждающимся, искали и находили способы поставки в медицинские учреждения необходимых препаратов и оборудования, потом создали при поддержке японской общественной организации стипендиальный фонд для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (1992-2005), а также научный институт, который вел исследования в сфере социальной защищенности женщин. Считаю это время очень важным для формирования себя и своих детей. Именно это «заставляет» меня и сейчас, в качестве эксперта, быть полезным гражданскому сообществу.

родителей и просто граждан, для которых интересы других в этой сфере небезразличны, является важным для своевременной постановки проблем, их профессионального анализа, поиска оптимальных технологий и своевременного решения.

Будет правильным отметить, что, начиная с текущего десятилетия в России отмечается рост количества неправительственных организаций, в фокусе внимания которых – сфера здравоохранения. Но пока нет качественной оценки их деятельности, доминирует подход, что каждая из таких организаций важна сама по себе. Вполне возможно, что время для исследований подобного рода пока не пришло.

Многое делается в этом направлении от лица, и при участии государства. Например, в 2013 году были разработаны и одобрены на заседании Совета общественных организаций по защите прав пациентов при Министерстве здравоохранения РФ, Рекомендации по организации и основным направлениям деятельности советов общественных организаций по защите прав пациентов при органах государственной власти субъектов РФ в сфере охраны здоровья.

В том же году появились методические рекомендации по проведению независимой оценки качества работы государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих услуги в сфере здравоохранения. Теперь фактически на сайте любого медицинского учреждения каждый посетитель может найти соответствующую информацию.

В Москве был разработан проект и создан портал «Активный гражданин», который только за первый год работы собрал более миллиона пользователей, провел больше 580 голосований и реализовал 250 решений: 21 мая 2014 года, в первый день работы портала, на нем зарегистрировалась первая 1000 человек, а в марте 2015 был зарегистрирован миллионный посетитель [27]. Этот проект вовлек обычных жителей столицы в управление жизнью города, обеспечив таким образом возможности для прямого диалога правительства Москвы и москвичей. «Активный гражданин» стал пультом управления Москвой – ни одно выступление руководителей московского здравоохранения, правительства, мэра г. Москвы не обходится без упоминания сведений, которые поступают с этого портала. И буквально вчера, проезжая по Варшавскому шоссе увидела рекламный постер: - Пришел к врачу, а медицинской карты нет, напиши на [gogod.ru](http://gogod.ru). - хорошо, что такие возможности теперь есть.

Решило ли это проблемы здравоохранения? К сожалению, нет. Главная проблема, как представляется, заключается в том, что ежегодно уровень средств, направляемых в здравоохранение, растет (по данным Росстата). В 2014 г. он составил более 2,2 трлн руб. (рост к 2013 г. – 4,8%). Но при этом доступность медпомощи снижается: почти удвоился процент граждан, которые не могут добраться до медицинской организации (с 5,9% в 2011 г. до 10,1% в 2014 г.). В полтора раза выросло число граждан неудовлетворенных работой этих организаций. В 2011 г. – 19,5%, в 2014 г. – 30,3%. Велик дефицит системы в медицинских работниках (около полумиллиона специалистов (441,8 тыс.), что не может не сказываться на доступности и качестве медицинской помощи.

На данный момент определено пять направлений обсуждения проблем здравоохранения: экономика и управление системой здравоохранения; лекарственное обеспечение граждан; доступность для населения качественной медицинской помощи; кадровые проблемы лечебных учреждений; профилактика заболеваний и популяризация здорового образа жизни. Они характерны для всех



регионов Российской Федерации, с той лишь разницей, что возможна их разная весовая значимость в том или ином регионе.

В тоже время все составные элементы гражданского контроля в России тоже есть: это активные негосударственные организации, советы при органах власти, координирующие общественные органы в лице Общественной палаты (общественных советов на местном уровне), многочисленные волонтерские организации. Но добиться (приблизится) к желаемому результату пока не удается.

Из последних значимых событий – Форум Общероссийского народного фронта (ОНФ) «За качественную и доступную медицину!» 6-7 сентября 2015 года, в котором принял участие Президент РФ В.В. Путин. На этом Форуме было поднято очень много проблем по вопросам здравоохранения, прозвучало много предложений (только на этапе подготовки к форуму их было около 500). Предварительно была проведена большая экспертная, аналитическая работа, результаты которой и были озвучены в ходе этого мероприятия. Многие предложения еще предстоит оценить и оформить для дальнейшего принятия решений в сфере здравоохранения. Очевидно одно, системная ошибка наблюдается именно в управлении этой сферой, в технологиях и механизмах выполнения целевых назначений.

Как правило, повышение активности гражданского общества является отражением общественного недовольства неприемлемыми проявлениями социального неравенства в сфере здравоохранения, ухудшившимся доступом к медицинскому обслуживанию, сужением перечня гарантированных медицинских услуг в контексте все более возрастающей правозащитной деятельности в области здравоохранения и развивающимся частным сектором. Это общая тенденция, давно подмеченная активистами гражданского общества. В это время деятельность граждан и организаций становится более зримой, а значение самих организаций возрастает, участие общественности в формировании политики в области здравоохранения всячески поддерживается властными структурами. Возникает феномен «соучастия» в принимаемых решениях, и, как следствие, разделения ответственности. Развитие этих процессов на местном, национальном и глобальном уровнях ясно свидетельствует о том, что организации гражданского общества становятся важным каналом общественного участия в системе здравоохранения. Это включает в их деятельность новые человеческие ресурсы, экспертный опыт, знания и оказывает мощное дополнительное воздействие в защиту общественных интересов в сфере здравоохранения

Необходимо еще раз отметить, что вклад граждан и организаций гражданского общества в здравоохранение оказывает важное влияние на взгляды, на видение общества в этой сфере. Активный гражданин – это здоровый гражданин (во всех смыслах этого многозначного слова). Он стимулирует принятие более адекватных общественных решений, устанавливает более эффективные взаимоотношения между исполнителями медицинских услуг и пациентами, усиливает контроль общества и вовлекает все заинтересованные стороны в проведение мероприятий, посвященных проблемам здравоохранения и их своевременному и качественному решению.

### **1.3. Становление института Общественной палаты в построении взаимодействий некоммерческих организаций со стейкхолдерами**

Формирование гражданского общества в стране, без сомнения, принято государством в качестве важнейшей социально-политической задачи. Среди палитры общественных институтов знаковое место занимают общественные палаты, которые при пока еще свойственной для российской действительности разобщенности гражданских структур, отличаются определенной устойчивостью, позволяющей эффективно функционировать и выстраивать взаимовыгодное сотрудничество с органами государственной власти и местного самоуправления.

История Общественной палаты Республики Татарстан началась в 2005 году с принятия Закона Республики Татарстан «Об Общественной палате Республики Татарстан» и создана в целях обеспечения открытого, гласного обсуждения важнейших проблем государственного, экономического и социального развития Республики Татарстан, совершенствования механизма учета общественного мнения при принятии решений органами государственной власти и органами местного самоуправления, содействия процессу формирования институтов гражданского общества [28]. Вся ее десятилетняя деятельность связана с историей Республики Татарстан, где в единении власти и гражданского общества решаются сложные, порой противоречивые, задачи позитивного развития нашей республики.

Важным для конструктивной работы палаты в реализации непрямого государственного управления является принцип формирования палаты, который позволяет осуществить представительство в палате некоммерческих организаций, работающих практически во всех сферах жизнедеятельности граждан. Более того, данный подход позволяет структурно и содержательно формировать рабочие группы палаты, вовлекать в ее деятельность представителей общественных движений и объединений, бизнеса, академического сообщества, профессиональных организаций, опережающе реагируя на актуальные вызовы дня. Например, в первом созыве палаты работали 4 постоянно действующие комиссии по актуальным вопросам деятельности палаты, первый созыв работал два года с численностью 60 членов. Четвертый – нынешний - созыв палаты работает три года, в структуре палаты 7 комиссий, среди них, например, такие вновь созданные как Комиссия по вопросам общественной экспертизы, по вопросам экологии и инфраструктуры жизнедеятельности граждан, работает 17 рабочих групп, несколько межкомиссионных групп с участием профильных некоммерческих организаций. В 25 рабочих групп Общественной палаты входят представители более 80 общественных организаций, в проекты палаты вовлечены представители более 150 НКО.

Пятый созыв палаты в соответствии с поручением Президента Республики Татарстан на II республиканском Форуме СО НКО и внесениями изменений в Закон ОП РТ будет работать 4 года с ротацией каждые два года, а также увеличит свой состав до 70 человек из числа членов районных и городских общественных советов. Таким образом, статус палаты и заявленные для постоянной работы Комиссии, рабочие группы позволяют целостно представлять интересы палаты во всех направлениях и отраслях развития республики [29]. Законодательные инициативы - это конституционное закрепление роли и места Общественной палаты РТ в конструкции гражданского общества в республике.

В контексте заявленной темы реализации непрямого государственного управления институтами гражданского общества значимым является распоряжение

Кабинета Министров Республики Татарстан (19 марта 2007 г. №90) «О порядке организации учета общественного мнения при принятии и реализации органами исполнительной власти Республики Татарстан и органами местного самоуправления нормативных правовых актов Республики Татарстан и муниципальных правовых актов», в соответствии с которым проекты нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики Татарстан, направленные на реализацию мероприятий, включенных в Реестр публичных приоритетов, направляются в Общественную палату Республики Татарстан для проведения общественной экспертизы, общественную экспертизу проектов правовых актов органов местного самоуправления Общественная палата Республики Татарстан проводит совместно с Президиумом Совета муниципальных образований Республики Татарстан. Заключение Общественной палаты по результатам экспертизы проектов законов Республики Татарстан, проектов нормативных правовых актов Кабинета Министров Республики Татарстан, министерств и ведомств Республики Татарстан направляются соответственно в Государственный Совет Республики Татарстан, Кабинет Министров Республики Татарстан, министерства и ведомства Республики Татарстан. Например, В 2014 году Общественной палатой рассмотрено 160 проектов нормативно-правовых актов, из которых 149 проектов законов Республики Татарстан, за 7 месяцев 2015 – 60, из которых 56 проектов законов.

Общественной палатой выстроено конструктивное взаимодействие с Комитетами Государственного Совета республики, министерствами и ведомствами. Регулярно 37 членов Общественной палаты участвуют в работе Комитетов Государственного Совета Республики Татарстан, межведомственных группах Кабинета Министров РТ, координационных и экспертных советах министерств и ведомств. Депутаты Государственного Совета участвуют практически во всех мероприятиях Общественной палаты. Обозначенная выше деятельность позволяет палате привлекать организации и граждан к формированию государственной политики, обеспечивать их взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Деятельность палаты в обозначенных выше направлениях позволяет повысить ее роль в осуществлении общественного контроля за эффективностью общественно – политической системы республики.

Приоритетной функцией Общественной палаты Республики Татарстан является ее нарастающая роль в координации деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций республики, общественных советов муниципальных образований, общественных советов министерств и ведомств республики. В связи с этим, например, при палате создан координационный совет общественных советов, действуют Координационный совет НКО, работающих в сфере поддержки института семьи и детства, межкомиссионная группа по вопросам противодействия коррупции, Координационный совет по вопросам мигрантов, Консорциум социально ориентированных некоммерческих организаций, работающих в области профилактики социально значимых заболеваний в Республике Татарстан. Данные обстоятельства создают условия для реализации одной из важнейших задач палаты - выдвижение и поддержка гражданских инициатив, направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение гласности в работе организаций по формированию институтов гражданского общества в Республике Татарстан.

В развитии данного вопроса важным является поручение врио президента республики, данное на III республиканском Форуме СО НКО в августе 2015 г. по включению председателей ведомственных общественных советов в состав коллегий соответствующих государственных структур, что, без сомнения, будет содействовать конструктивному диалогу общественности и органов власти в решении важнейших задач отрасли.

В целом, среди значимых тенденций в развитии палаты за последние годы прослеживается активизация межведомственного взаимодействия в решении острых вопросов, волнующих граждан, через такие формы работы, как публичные отчеты министров, горячие линии, дискуссионные клубы, Акции, общественные слушания. Такие мероприятия позволяют выслушав все, порой противоположные точки зрения, прийти к консолидированному и действенному решению проблем.

#### **1.4. Проектная деятельность как технология взаимодействий социально ориентированных некоммерческих организаций с заинтересованными сторонами**

Современное состояние проблемы оценки эффективности в некоммерческом секторе не удовлетворяет все более настоятельную потребность в объективном измерении результатов деятельности негосударственных некоммерческих организаций (НКО) поскольку некоммерческий сектор представляет собой динамично развивающийся социальный институт, который играет все более важную роль в развитии современного российского общества.

Осознание важности этого вопроса в профессиональном сообществе хорошо выражено мнением признанных авторитетов в изучении деятельности негосударственных некоммерческих организаций Л.М. Саламоном, Л.С. Хеймсом и К. Чинноком [30] о том, что исследования масштабов, динамики, структуры и правовых рамок некоммерческого сектора интересны не столько сами по себе, сколько тем, что дают возможность продвинуться в поиске ответа на «действительно важный» вопрос о результатах деятельности НКО, природе и размере их вклада в общественное благосостояние.

В России в последнее время со стороны государства уделяется большое внимание поддержке развития некоммерческого сектора, разрабатываются государственные и муниципальные целевые программы развития НКО, выделяются субсидии на реализацию социально значимых проектов. Однако, незначительные усилия по оценке результативности этих программ ориентированы на сбор фактологической и количественной информации позволяют судить лишь о затратно-валовых показателях и не анализируют качество и социальную значимость реализации проектов НКО поддержанных субсидиями из федерального или регионального бюджетов. Как следствие, итоговая результативность проектов НКО определяется суммой затраченных усилий и «освоенных» бюджетных средств, привлечённых добровольцев и проведённых мероприятий, а не произведённым социальным эффектом, меняющим ситуацию с проблемными полями или выбранными целевыми группами к лучшему.

В зарубежной научной литературе попытки осмыслить особенности эффективности деятельности в некоммерческом секторе и разработать методику ее оценки предпринимались с 60-х гг. XX века с распространением проектного подхода в социальную сферу [31]. В зарубежных публикациях теоретического и прикладного характера по оценке эффективности НКО (обзор данного направления

представлен в работах Y. Baruch и N. Ramalho, P. Flynn и V. Hodgkinson, D.P. Forbes, R. Rojas) чаще всего анализируется эффективность организаций социальной сферы – D. Balser и J. McClusky, M. Farsi и M. Filippini, C. Glisson и P. Martin, R.D. Herman и R.D. Heimovics, здравоохранения – A. Frohloff, S. Grosskopf, R. Hofler и S. Folland и образования – J.D. Adams и Z. Griliches, J.E. Beasley, K. Cameron, J. Johnes, C. Lillis и P. Shaffer [32]. Исследуется также эффективность природоохранных, благотворительных, правозащитных организаций, музеев, театров, и пр.

В России оценка результативности социальных проектов начала развиваться в 1990-х годах под влиянием спроса со стороны международных доноров российских НКО. К отечественным исследователям, которые изучали эти проблемы с конца 1990-х можно отнести А.С. Автономова, Е.Р. Баханькову, А.С. Богданову, А.Ю. Бодунгена, Е.И. Борисову, Е.В. Грешнову, И.В. Мерсиянову, Н.А. Кошелеву, А.И. Кузьмина, Е.П. Малицкую, А.В. Минаева, Р. О'Салливан, Л.И. Полищук, Н.Л. Хананашвили, Л.И. Якобсона, В.Н. Якимца и других.

Подробный анализ зарубежных и отечественных публикаций, посвященных анализу эффективности НКО обнаружил значительное методическое и концептуальное разнообразие подходов к данной проблеме. Исследования некоммерческого сектора носят междисциплинарный характер, и применяемый инструментарий заимствуется из экономики, права, социологии, психологии, теорий организаций и менеджмента и иных дисциплин. Такая эклектичность в известной мере препятствует предметной постановке задачи и интерпретации получаемых результатов. Ни одна из существующих концепций не претендует на универсальность – само их разнообразие свидетельствует о сложности задачи и отсутствии общепринятых удовлетворительных подходов к ее решению.

Наиболее полно эта междисциплинарная область знания была изучена с экономической точки зрения и с точки зрения управления проектами. В большей мере делался акцент на экономической эффективности, важнейшая же составляющая эффективности деятельности НКО – социальная – в большинстве работ признавалась практически неизмеримой и не включалась в аргументированную количественную оценку. Участие социологов в оценке эффективности НКО было незначительным, между тем именно социологический подход к проблеме выгодно отличается способностью проанализировать социальный результат деятельности НКО для различных социальных групп стейхолдеров.

Разработанная нами социологическая концепция социальной эффективности реализации проектов НКО, в своей основе имеет парадигму социологического конструктивизма, где объектом исследования является общественное сознание и поведение в условиях конкретной среды, органическая синтезирующая целостность человека и общества и деятельностно-активистский подход. Такая методологическая стратегия исследования позволила выделить в структуре социальной эффективности реализации проектов НКО интенциональную составляющую и объективную, задаваемую социальной средой и разделить понятия «социальный эффект» и «социальная эффективность».

На наш взгляд, социальный эффект реализации проектов НКО – это категория объективная, отражающая факт наличия устойчивого позитивного изменения в структуре общественной проблемы, удовлетворении общественной потребности, полученного в результате реализации проекта. Это существенные изменения в экономической, социальной, культурной, экологической,

политической сферах, происходящие в результате конкретных действий в ходе проекта НКО, проявляющиеся в позитивном изменении моделей поведения, улучшении социальных процессов (например, социальной адаптации), формировании новых навыков (например, самостоятельного решения проблем) и т.д. Как замечает Атаманчук Г.В., «сущность социального эффекта видится в том, что он должен быть устойчивым, воспроизводящимся, прогрессирующим, содержать в себе не только «снятый» результат осуществленной деятельности, но и источник, и средство последующего развития, выступать постоянным и прочным звеном в цепи непрерывного воспроизводства общественной жизни».

Однако факт этот крайне затруднительно эмпирически диагностировать. Трудности измерения кроются в специфике социального эффекта, который зачастую не поддается измерению; имеет как непосредственный, так и опосредованный характер, способен проявиться косвенно в последующие периоды в различных сферах общества; испытывает воздействие сразу нескольких факторов, разграничить влияние которых не представляется возможным; не всегда может быть выражен сопоставлением социального эффекта и затрат. Этим объясняется агностицизм ряда авторов, которые ставят под сомнение саму возможность измерить результаты деятельности НКО и научную правомерность такой постановки вопроса [33].

Решена эта методологическая трудность может быть, на наш взгляд, диагностикой отложенных результатов/изменений (так называемых «outcomes»). Там, где обнаруживается устойчивая причинно-следственная связь между действиями в рамках проекта НКО и отложенными результатами, можно говорить о наличии косвенных доказательств достижения социального эффекта (так называемого «impact»).

Социальная эффективность реализации проектов НКО – категория субъективно-оценочная, отражающая мнение заинтересованных сторон проекта о его социальной ценности, значимости его вклада в решение той социальной проблемы и удовлетворении потребностей, развитие той целевой аудитории, для которой был разработан и реализован.

Оценочный характер категории позволяет отразить отношение получателя услуг, участника проекта НКО к ценности полученного продукта НКО, к ценности затрат, связанных с получением продукта. В обыденной жизни наше понимание эффективности и неэффективности определяются тем, что мы ценим, соответственно определяются системой ценностей. То, что для одного является ценным, для другого может таким не быть.

С философской точки зрения ценность – отношение между представлением субъекта о том, каким должен быть оцениваемый объект, и самим объектом. Если объект соответствует потребностям, предъявляемым к нему требованиям, он считается позитивно ценным; объект, не удовлетворяющий требованиям, относится к негативно ценным; объект, не представляющий ни хорошим, ни плохим, считается безразличным, или ценностно нейтральным.

Соответственно, механизм формирования мнения о социальной эффективности реализации проекта НКО может быть выстроен следующим образом. Субъект осознает потребность, которую он не может удовлетворить с помощью существующих и имеющихся в его распоряжении способов. Формирует свои ожидания в отношении удовлетворения потребности. Удовлетворяет потребность, участвуя в социальном проекте НКО. Оценивает соответствие собственных представлений и ожиданий о полученном продукте (услуге), процессе

его предоставления и результате с реальностью, взвешивая затраты и делает вывод об удовлетворенности.

Социальная эффективность реализации проектов НКО, на наш взгляд, имеет многомерное институциональное, организационное и субъективно-личностное измерение. Институциональное измерение позволяет проанализировать развитие НКО как социального института, его вклад в развитие социальной политики региона. Организационное – качество организации реализации НКО своей социальной функции. Субъективно-личностное измерение находит свое отражение в удовлетворении интересов и потребностей целевой группы проекта, повышении качества их жизни и формировании социального капитала.

**Институциональные** социальные эффекты могут быть как универсальными, возникающими при реализации любого социального проекта, так и специфическими, обусловленными, во-первых, определенными типами проектов (предоставляющих социально-медицинские, социально-культурные, социально-бытовые и т.д. услуги, проводящих культурно-массовые и спортивные мероприятия), во-вторых, особенностями целевых групп проектов (молодежь, люди с ограниченными возможностями здоровья, пожилые и т.д.) и, в-третьих, уровнем развития государственных программ поддержки НКО и культуры благотворительности в регионе, уровнем его социально-экономического развития. Таким образом, при оценке институционального социального эффекта необходимо учитывать макросоциальные и региональные его проявления, имея в виду, что масштабы регионального социального эффекта определяются не только абсолютными, но и относительными показателями, которые характеризуют влияние социального проекта на развитие социальной политики региона.

Оценить институциональную социальную эффективность могут, в первую очередь, органы власти, в нашем случае субсидирующие проекты и оказывающие поддержку развитию некоммерческого сектора в регионе. Кроме того, руководители НКО, хорошо знающие свою сферу деятельности, потребности целевой группы и проблемное поле жизнедеятельности целевой группы, на котором государство не присутствует напрямую или же его реакция будет запоздалой. И, отчасти, целевая группа проекта, выражающаяся в уровне доверия некоммерческим организациям.

Поскольку социальный эффект отражает совокупный результат, который получают участники проекта НКО при рациональном функционировании включенных в процесс реализации проекта подсистем, правильного согласования и их активности и взаимодействия с потребностями, интересами и требованиями целевой группы, соответственно предполагает наличие организационного социального эффекта. Поскольку он связан с процессом реализации проекта, среди которых, важную роль играет организация управленческого процесса, средства и технологии реализации проекта. Соответственно можно выделить организационный социальный эффект.

**Организационные** социальные эффекты представлены на двух уровнях: организационно-управленческом, проявляющемся в развитии культуры управления социальными проектами, повышении квалификации специалистов, добровольцев проекта и социально-организационном, проявляющемся в качественном удовлетворении потребностей целевой аудитории проекта.

Оценить организационную социальную эффективность могут, в первую очередь, руководители проектов, а так же органы власти, субсидирующие проект и курирующие ход его реализации и участники мероприятий проекта, делающие

вывод об удовлетворении потребностей и качестве организации предоставления услуги, проведения мероприятий.

С понятием социального эффекта на уровне личности тесно связано экономическое понятие «потребительская ценность» некоммерческого продукта, под которым, исходя из классической трактовки [34], понимается оценочное суждение потребителя о его способности удовлетворять определенные потребности, соотнесенное с затратами (времени, физических сил, интеллектуальных усилий) на приобретение и потребление этого некоммерческого продукта. Социальную эффективность, имеющую личностное измерение, отражает мнение потребителей услуг, участников мероприятий социального проекта НКО о качестве предоставления услуги, степени удовлетворения потребности, соответствии ожиданиям, качестве обслуживания и проявляется в лояльности к организации. В данном случае оценить социальную эффективность могут только сами потребители.

В исследованиях общественного сознания, как отмечает Ж.Т. Тощенко [35], постепенно закрепляется новый методологический подход, суть которого при всей его кажущейся очевидности заключается в следующем: люди живут не для теорий, концепций, не ради государственных программ – они в первую очередь преследуют свои цели, в которых причудливым образом сочетаются самые разные ориентации, ценности, установки, причем таким образом, что индивидуальные и групповые интересы и потребности приобретают ведущий характер.

Методология познания общественного сознания апробирована в социологии и позволяет в высокой степени его операционализировать. Компонентами общественного сознания являются знания, убеждения, интересы и потребности (как шаги на пути превращения общественного сознания в реальное, социальное поведение людей), ценностные ориентации (как важное условие существования, оценки и регулирования поведения), установки (как ценностное отношение к социальному объекту, выражающееся в готовности к положительной или отрицательной реакции на него).

Вместе с тем, очевидно, что при изучении социальной реальности нельзя ограничиться только анализом общественного сознания. Его компоненты становятся реальной силой только тогда, когда они воплощаются в деятельности. В большинстве отечественных социологических исследований общественное сознание анализируется в связи с деятельностью, поведением людей. В данном случае мы не останавливаемся на уточнении понятий «деятельность» и «поведение» - для нас важно подчеркнуть тот факт, что сознание, становясь активной преобразующей силой, реализуется в практике. Следует оговориться, что не все акты сознания становятся актами поведения, деятельности. Имеется огромное количество условий и факторов, которые способствуют или препятствуют данному процессу. Поскольку сознание и поведение неразрывно связаны между собой, обуславливают друг друга и конфликтуют между собой, постольку анализировать их следует в неразрывном единстве, взаимосвязи и взаимообусловленности.

Иначе говоря, реальное сознание и поведение отражают на эмпирическом уровне состояние общественных связей в их многообразии, противоречивости, случайности и необходимости. Именно они выступают чутким показателем состояния, хода развития и функционирования общественных процессов, всей общественной жизни.



Однако, чтобы не впасть в субъективизм, необходимо анализировать не просто сознание и поведение, а их функционирование в конкретных социально-экономических, социально-политических и социокультурных условиях, олицетворяющих воздействие всех видов общественной макро-, мезо- и микросреды.

При всей множественности заинтересованных сторон реализации проектов НКО, мы для цели нашего исследования считаем целесообразным выделить три основных: целевая группа социального проекта НКО (благополучатели), сама СО НКО (грантополучатели) и организация, субсидирующей социальных проект НКО, в нашем случае – органе власти (грантодателя). Соответственно, социальная эффективность проекта СО НКО складывается из, как минимум, трех составляющих, каждая из которых включает совокупность критериев и эмпирических показателей: социальная эффективность для благополучателей, социальная эффективность для развития самой НКО и социальная эффективность для развития региона.

С методологической точки зрения такое разграничение понятий «социальный эффект» и «социальная эффективность» реализации проектов НКО позволяет формулировать собственно социологический подход к пониманию этого социального феномена и дает нам инструмент для операционализации и эмпирической верификации социальной эффективности реализации проектов НКО.

## **2. РОССИЙСКИЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ТРЕНДЫ РАЗВИТИЯ НЕКОММЕРЧЕСКОГО СЕКТОРА**

### **2.1. Тенденции развития социально ориентированных некоммерческих организаций в регионах России**

В настоящее время деятельность социально-ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО) в регионах Центрального федерального округа находится в режиме становления. В своем развитии в регионах они прошли стадии: «присутствие СО НКО» - «взаимодействие» - «трансформация деятельности СО НКО».

По мере развития информационной и правовой инфраструктуры происходят следующие организационные изменения в деятельности СО НКО. Так, на первой стадии «присутствия» СО НКО становится количественно больше (основная деятельность: вовлечение за счет проведения локальных акций). На второй стадии: «взаимодействие» - все более широкое распространение получают развитие аккумуляции ресурсов коллективного доступа и иная инфраструктура взаимодействия. Легче становится зарегистрировать, получить консультацию, в результате увеличивается общее число СО НКО. Третья стадия «трансформация деятельности СО НКО» позволяет небольшим СО НКО войти в реестр и получить государственную поддержку, экономить на транспортных расходах, офисных помещениях, электроэнергии и т.д. В тоже время наблюдаются тенденции оптимизации и формирования системы «независимой оценки», что способствует переходу к следующей стадии «трансформации деятельности СО НКО».

Но независимо от уровня развития СО НКО в регионах, среди основных проблем, ограничивающих развитие деятельности НКО в сфере профилактики социального сиротства, большинство экспертов называют дефицит специалистов СО НКО, получивших и подтвердивших компетенции, соответствующие стандартам; недостаточность практики реализации системных обучающих программ СО НКО; недостаточность возможностей для прохождения углубленного, продвинутого уровня подготовки по социальному проектированию; остается небольшой доля региональных СО НКО, вовлеченных в постоянную профессиональную коммуникацию [36; 37].

Основой формирования деятельности СО НКО является внешняя среда, и факторы, приводящие к необходимости развития социально-ориентированных НКО, что отражено на рисунке 1.

Безусловно, главным фактором является изменение правового поля деятельности СО НКО [38; 39]. Соответственно, трансформация правового поля продуцирует социальные сдвиги внутри общества, изменение роли и приоритетов социальных групп, их значения в обществе и т.д.

В секторе НКО работают почти 670 тыс. человек, если сравнивать с другими странами, цифра незначительная, но в России данный сегмент только набирает обороты. Поэтому, государство должно стимулировать развитие социально значимых проектов, но не только на федеральном, но и региональном уровне.

Необходимо развивать в субъектах сотрудничество с гражданским обществом, передавая определенные хозяйственные полномочия некоммерческим организациям. Такие проекты возможны в области помощи инвалидам или детям-сиротам, благоустройства городов или территорий в рамках экологических

проектов. Важно, чтобы они были эффективны и приносили как моральный, так и материальный результат.

По данным Общественной палаты, не во всех регионах нашей страны местные власти в должной мере поддерживают некоммерческий сектор. Проанализировав данные региональных реестров и региональных программ о поддержке НКО в период с января 2014 года по июль 2015 года, лидером списка по Центральному федеральному округу стала Воронежская область – 89,8 млн. рублей было выделено 104 НКО за 2014 год, цифра по 2015 году пока не ясна.



Рисунок 1 - Факторы, стимулирующие развития социально ориентированных НКО

Владимирская область, на территории которой как раз и проходит «Территория смыслов», выдала в 2014 году 24,5 млн. рублей на 34 НКО. Хорошие показатели и в Ярославской области: в 2014 году – 31 млн. рублей на 111 НКО, а в

2015 году – 9,9 млн. рублей на 45 НКО. В Липецкой области в 2014 году – 20 млн. рублей на 30 НКО, в 2015 году – 13 млн. рублей на 25 НКО.

Совсем мало на поддержку НКО потратили Костромская и Курская области. На костромские организации в 2014-м и в 2015-м году выделено по 3,4 млн. рублей на 52 НКО, а курские в 2014 году получили 2,8 млн. рублей на 35 НКО и 1,1 млн. рублей на 23 НКО в 2015-м году.

Примечательно, что данных по Москве нет, так как информация по бюджетному финансированию НКО в столице не является публичной.

В Северо-Западном федеральном округе самое большое финансирование НКО получили в Санкт-Петербурге: в 2014 году – 612,2 млн. рублей на 213 НКО, а в 2015 году – 448,5 млн. рублей на 167 НКО.

В Вологодской области в прошлом году – 10,2 млн. рублей на 41 НКО, в 2015 году – 14,9 млн. рублей на пятьдесят одну некоммерческую организацию. Ленинградская область тратит значительно меньше, чем Северная столица на поддержку некоммерческого сектора: в 2014 году – 11,3 млн. рублей на 43 НКО, а в этом году – 6 млн. рублей на двадцать организации СО НКО.

Меньше всего в округе выделяется в Мурманской области, там данные имеются только за 2014 год, – 923,3 тыс. рублей на пять НКО.

В Калининградской области: в 2014 году – 5 млн. рублей на 67 НКО, в 2015 году – 5,2 млн. рублей на 72 НКО. Невелика поддержка НКО в Псковской области: в 2014 году – 5,5 млн. рублей, на 14 НКО.

В Уральском федеральном округе отличилась Свердловская область: в 2014 году – 737,8 млн. рублей на 81 НКО, а в 2015 году – 683,5 млн. рублей на 71 НКО.

В Приволжском федеральном округе в 2014 году выделено 1,3 млрд. рублей на 781 НКО и в 2015 году – 571,6 млн. рублей на 298 НКО. В том числе Республика Башкортостан направила в 2014 году на поддержку 77 НКО 45,8 млн. рублей, а в 2015 году – 273,3 млн. рублей на 40 НКО. Власти Татарстана также оказались щедрыми: в 2014 году – 208,3 млн. рублей на 280 НКО, а в 2015 году – 183 млн. рублей на 13 НКО. Самый скупым бюджет НКО стал в Кировской области: в 2014 году – 0,7 млн. рублей на шесть НКО, а в 2015-м году – 0,8 млн. рублей на пять НКО.

В Сибирском федеральном округе большую поддержку получили омские НКО: в 2014 году – 49,7 млн. рублей на 151 НКО, а в 2015 году – 58,4 млн. рублей на 172 НКО. Следом идет Новосибирская область: в 2014 году – 31,9 млн. рублей, в 2015 году – 44,4 млн. рублей на 136 НКО. Меньше всего выделили в Кемеровской области: в 2014 году – 320 тыс. на два НКО, в 2015 году – 495 тыс. рублей на шесть организаций.

Дальневосточный федеральный округ потратил на поддержку НКО меньше, чем Татарстан. Список здесь возглавляет Якутия, в 2014 году выделено 56,8 млн. рублей на 83 НКО, а в 2015 году – 43,4 млн. рублей на 56 НКО. Замыкает список Еврейская автономная область – 500 тыс. рублей на пять НКО в 2015 году.

В Южном федеральном округе: Краснодарский край направил на поддержку 39 НКО в 2014 году 73,1 млн. рублей, а в 2015 году – 58,3 млн. рублей на 34 НКО. Адыгея также отличилась, только не в положительной статистике: в 2014 году на два НКО пришлось 300 тыс. рублей.

В Северо-Кавказском федеральном округе Ставропольский край реально старается помогать НКО: в 2014 году – 27,5 млн. рублей на 11 НКО, а в 2015 году – 26 млн. рублей на 14 НКО.

Следует отметить формирование информационно-консультационной инфраструктуры, развития СО НКО в регионах. В 2014 году сегментом такой инфраструктуры для регионов ЦФО стал Липецк, где была проведена конференция для СО НКО, госучреждений, бизнес-структур. Были проведены конференции на которых представлены практические пособия для СО НКО (справочники) по участию СО НКО в производстве социальных услуг и повышении качества и доступности государственных (муниципальных) услуг, советы (памятки) для граждан–благополучателей и целевых групп СО НКО, словарь-справочник для журналистов и благополучателей СОНКО «Социально-ориентированные НКО в преобразовании социальной сферы» (разработанный объединенной редакционной группой участников программы), учебно-методические материалы (тематические модули, учебные презентации, упражнения, деловые игры).

В процессе обсуждений проводятся мастер-классы по выявленным проблемным зонам, деятельности СО НКО по темам:

- что такое управленческий цикл и каковы ключевые фокусы внимания в работе некоммерческого руководителя внутри этого цикла?

- как сохранять мотивацию сотрудников и волонтеров НКО в условиях ограниченных материальных ресурсов?

- как поставить сотруднику цель, чтобы он точно ее выполнил, и как понять, какие задачи делать самому, а какие – делегировать?

- как управлять сотрудниками с разным уровнем мотивации и опыта? Почему одним сотрудникам контроль нравится, а других раздражает?

- почему сотрудники разного возраста по-разному реагируют на одни и те же действия руководителя? Как добиться максимальной результативности и вовлеченности от представителей разных поколений?

- как правильно хвалить и критиковать? Как сделать так, чтобы критика не выбивала сотрудников и волонтеров из колеи и в то же самое время помогала им работать лучше?

На наш взгляд, решение этих проблем возможно при формировании и реализации грамотной коммуникационной политики. В частности, можно порекомендовать следующий алгоритм реализации информационного взаимодействия, чтобы не только привлечь внимание к своей теме, но и быть услышанными СМИ:

1. СМИ нужна не просто история, ей нужны герои;

2. Нужно организовать мероприятие, которое будет отснято телевидением;

3. Привлечь на мероприятие ярких (значимых) людей, о которых вы должны рассказать СМИ.

4. У мероприятия должно быть продолжение – планы на будущее, итоги.

5. Новость должна быть не только значима, но и интересна широкой общественности.

Важными для социально ориентированных некоммерческих организаций остаются вопросы общественной поддержки и доверия граждан. Однако, большинство граждан недостаточно информированы о развитии некоммерческого сектора в регионах, институтов гражданского общества в целом. В связи с этим необходима активизация средств массовой информации в формировании гражданского общества.

Также следует отметить, что по данным Минтруда, некоммерческие организации включены в реестры 36 регионов. Распределение НКО-поставщиков социальных услуг по регионам очень неравномерное. Довольно много таких НКО,

например, в Ленинградской области – 20 из 72 организаций в реестре. В реестрах Москвы и Московской области – ни одной. В среднем же количество НКО в региональных реестрах сравнительно невелико. Там, где они встречаются, их, как правило, от одной до пяти. Исключение составляет реестр Башкортостана, где НКО – больше половины: 120 из 211 организаций. При этом подавляющее большинство из этих организаций созданы в 2015 году, удалось найти лишь одну НКО, работающую с 2014 года, – Центр социального обслуживания населения «Твори добро».

В 2015 году подведомственные Министерству труда и социальной защиты населения РБ учреждения начали массово преобразовываться в автономные некоммерческие организации. Однако, причиной того, что в реестр не попала ни одна из давно работающих региональных НКО, является несоответствие документации региональных СО НКО требованиям, предъявляемым к поставщикам соцуслуг. В частности, в уставе обязательно должно быть прописано, что они могут предоставлять услуги.

Следует отметить, что НКО-поставщики соцуслуг занимаются разными направлениями социальной помощи. Например, все новообразованные НКО в Башкортостане занимаются оказанием помощи на дому: кто-то пожилым людям, кто-то инвалидам, тяжелобольным или детям с особенностями развития. Они оказывают социально-медицинские, коммуникативные, социально-правовые, социально-педагогические, социально-психологические услуги и т.д. В других регионах, кроме обслуживания на дому, среди услуг НКО-поставщиков встречается стационарное и полустационарное обслуживание.

Интересен опыт Тюменской области, так областная общественная организация «Будущее начинается сейчас» работает с бездомными.

Численность СО НКО, работающих в сфере помощи семьям и детям, в сравнении с числом НКО, работающих по ряду других направлений в социальной сфере, значительно выше. Это можно расценить как высокий уровень потенциального предложения в этом сегменте формирующегося рынка социальных услуг.

Так, Санкт-Петербургская общественная организация «Врачи детям» помогает детям и семьям в трудной жизненной ситуации, в том числе поддерживает ВИЧ-инфицированных детей и взрослых. *«С 2001 года мы занимаемся устройством детей-сирот в замещающие семьи, подготовкой приемных родителей и сопровождением семей. За годы работы специалисты приобрели уникальный опыт, и мы уверены, что можем оказывать качественные услуги в этой области наравне с государственными учреждениями. В реестре мы заявлены как поставщики услуг по подготовке приемных родителей и социально-психологическому сопровождению семей, взявших ребенка на воспитание, хотя, безусловно, спектр услуг, которые мы могли бы оказывать, гораздо шире. Решили начать с этого»* (Елена Карасева, руководитель проекта СПбОО «Врачи детям»).

Благотворительный фонд «Независимость» в Лысьве (Пермский край) помогает людям с наркотической и алкогольной зависимостью: *«Мы работаем пять лет, в этом году вошли в реестр. Пока у нас небольшой перечень услуг: временный приют для людей, попавших в трудную жизненную ситуацию, полустационар и материальная помощь: мы выдаем продуктовые и гигиенические наборы».* (Олег Стариков, директор БФ «Независимость»).

Безусловно, есть регионы, которые делают ставку на развитие некоммерческого сектора и активно привлекают для этого ресурсы. В целом во всех

федеральных округах ситуация схожа: есть регионы-лидеры, а есть регионы-аутсайдеры, причем первых существенно меньше вторых. Объяснение данной тенденции довольно простое: там, где местная власть понимает пользу СО НКО, им стараются помочь, утверждают программы развития, участвуют в федеральных конкурсах по привлечению средств.

Например, в ЦФО (да и во всей стране) регионы, которые не только никогда не участвовали в подобных конкурсах, но и вовсе готовы отказаться от поддержки «третьего сектора» из своих средств.

Например, Курская и Орловская области, до кризиса выделяли на поддержку некоммерческих организаций всего около 1 миллиона рублей. Для сравнения: в соседних регионах – в десятки раз больше. Наступил кризис, бюджетные расходы сокращаются, и в 2015 году Курская область приняла решение вообще не финансировать некоммерческий сектор, а Орловская область отказалась от финансирования в 2016-2017 годах.

Есть и положительные примеры, так, в Брянске Специальный центр развития детей «Гармония» работает с детьми с особенностями развития. На основе данных, представленных услуг в реестре, данным центром реализуются следующие услуги: обеспечение кратковременного присмотра за детьми, проведение занятий по адаптивной физкультуре, социально-психологическое консультирование, в том числе по вопросам внутрисемейных отношений, организация помощи родителям и иным законным представителям детей-инвалидов, воспитывающихся дома, в обучении таких детей навыкам самообслуживания и общения. Кроме того, в спектр услуг центра «Гармония» входит социально-педагогическая коррекция, включая диагностику и консультирование, формирование позитивных интересов (в том числе в сфере досуга), организация досуга (праздники, экскурсии и другие культурные мероприятия), а также обеспечение книгами, журналами, газетами, обучение навыкам поведения в быту и общественных местах.

Далее интересен опыт, региональная общественная организация «Еврейский общинный культурный центр Рязанской области «Хесед-Тшува» работает с 2001 года. Это единственная некоммерческая организация, вошедшая в реестр поставщиков социальных услуг Рязанской области. Радует, что «Хесед-Тшува» использует социальные сети для продвижения своих продуктов. Среди разносторонних проектов организации – уход на дому за пожилыми людьми. Пока это услуги по уходу на дому, а в будущем СО НКО планирует работать с детьми от года до трех лет. Вот что рассказывает руководитель центра: *«Мы оказываем услуги по уходу на дому, работаем в этом направлении уже 15 лет, считаем себя профессионалами. У нас есть услуга, которая не включена в реестр, но она идет у нас в комплексе услуг по уходу на дому – преодоление одиночества пожилыми людьми. Мы готовы применить свой опыт борьбы с одиночеством и депрессиями пожилого возраста».*

Следует отметить, что внутри сектора более явно стали проявляться различия в особенностях работы СО НКО, оказывающих или рассматривающих возможность оказывать услуги, и организаций, ориентированных на предоставление прямой материальной или финансовой благотворительной помощи либо проведение акций. Однако, как показывает наш анализ, число вторых значительно больше.

В июле 2015 года появились данные Минтруда – результаты мониторинга реализации закона об основах социального обслуживания граждан в регионах

России. В реестрах поставщиков, которые, как сообщил Минтруд, уже сформированы во всех субъектах РФ, насчитали 313 НКО.

Следует отметить, что ситуация деятельности СО НКО меняется весьма динамично. Например, в реестрах многих регионов сейчас число и состав поставщиков значительно отличаются от данных мониторинга. Ханты-Мансийский автономный округ, например, в мониторинге Минтруда представлен восемью поставщиками, а в начале сентября в реестре, опубликованном на региональном сайте соцуслуг, их было уже 60, причем НКО среди них всего одна – вместо шести, обозначенных в мониторинге. В Волгоградской области список поставщиков, напротив, сильно сократился: в нем сейчас 89 организаций и ни одной НКО, в то время как, по сведениям Минтруда, было 153 и три соответственно.

Готовность к регулярному оказанию услуг в большинстве случаев минимальна как со стороны самих СО НКО, так и со стороны государства. Для того чтобы НКО реагировали на социальный запрос, требуется развивать инфраструктуру поддержки сектора – ресурсные центры, центры передового опыта.

Вопросам обеспечения устойчивости СО НКО на рынке социальных услуг в сфере защиты и поддержки семьи и детства был посвящен межрегиональный круглый стол, который 28 августа провел Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения. Участники круглого стола обсудили проблемы обеспечения устойчивой работы СО НКО по оказанию социальных услуг в сфере защиты детства и практику по достижению такой устойчивости, обменялись опытом реализации различных подходов к оказанию методической, образовательной, консультативной поддержки СО НКО.

Таким образом, запрос на социальные услуги есть, а предложение со стороны СО НКО в регионах, увы, нет.

Необходимо развивать инфраструктуру поддержки сектора – ресурсные центры, центры передового опыта, чтобы ориентировать организации в сторону социальных услуг, чтобы появилось предложение по реализации необходимых социальных услуг СО НКО.

Однако, следует отметить, что заказ на услуги недостаточно оформлен и структурирован органами государственной власти.

Например, в Орловской области, утвержденные перечни услуг носят обобщенный характер и плохо соотносятся с программами, реализуемыми СО НКО. Также, стандарты социальных услуг, утвержденные во многих субъектах РФ, не отвечают профессиональным требованиям, не дают возможности сформировать технические задания, ориентированные на результат.

Большинство регионов ждет среди поставщиков социальных услуг такие НКО, которые были бы копиями комплексных центров социального обслуживания, что соответственно, позволило бы оказывать как минимум одну-две услуги по всему спектру в рамках одной из форм социального обслуживания. То есть заниматься одновременно и социально-медицинскими, и социально-бытовыми, и социально-психологическими услугами.

Но для того, чтобы такие СО НКО появились должна быть разработана комплексная региональная программа требований к деятельности и услугам СО НКО, критерии их оценки, определены приоритетные направления первоочередных услуг и т.д. В настоящее же время органы власти, выступая в роли заказчика, не понимают, каким образом вовлекать СО НКО в предоставление социальных услуг.



В целом, можно отметить, что каждый регион имеет существенные различия в подходах реализации государственной политики в сфере поддержки СО НКО, которые основываются на традициях взаимодействия органов власти и СО НКО в каждом отдельном регионе, но сталкивается с общими проблемами: нехватка экспертных и профессиональных ресурсов реализации мер поддержки СО НКО как на региональном, так и на местном уровнях; отсутствие четких федеральных установок для исполнительных государственных органов власти регионов, осуществляющих функции в социальной сфере (соцзащита, культура, образование, здравоохранение, физкультура и спорт) по созданию механизмов вовлечения СО НКО в сферу услуг.

В качестве предложений:

- необходимо разработать стандарты оказания услуг в некоммерческом секторе, как способа обеспечения гарантий качества работы СО НКО, определения результата оказываемой услуги. Стандарт услуги должен стать основой расчета стоимости оказания услуги. Наличие стандарта позволит обеспечить контроль за оказанием услуг, в конечном счете, будет влиять на имидж организации, как успешного партнера власти в сфере услуг.

- активизировать процесс формирования Общественных советов при государственных органах исполнительной власти. Важно сформировать пул региональных экспертов, в состав которого войдут члены Общественных палат регионального и муниципального уровней, Общественных советов, представителей НКО, научных организаций, гражданских активистов – высокопрофессиональных специалистов различных областей, которые смогли бы аргументировано, корректно и взвешенно проводить эту работу, оказывать консультации для субъектов общественного контроля;

- сформировать ежегодную площадку для обсуждения наиболее значимых проблем развития третьего сектора и возможных путей их решения, культивирование и поддержка наиболее успешных практик гражданской активности, налаживание тесных отношений в решении социальных вопросов между властью и обществом;

- использовать в качестве инструментария развития межсекторного социального партнерства контрактные отношения, учитывающие спецификацию контракта построения межсекторного социального партнерства с учетом типологии НКО, а также разновидности форм межсекторного взаимодействия.

## **2.2. Реализация программного подхода в поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций: опыт Республики Татарстан**

Сегодня некоммерческие организации являются одним из важнейших сегментов гражданского общества, призванных решать целый ряд задач по осуществлению общественно значимых проектов.

В последние годы некоммерческому сектору уделяется особое внимание со стороны практически всех органов государственной власти.

Руководством России неоднократно подчеркивалась необходимость дальнейшего развития институтов гражданского общества, постепенной передачи части государственных функций от государства институтам гражданского общества, признается более высокая эффективность некоммерческих организаций в некоторых сферах по сравнению с государственными социальными системами.

В начале сентября Владимир Владимирович Путин подписал распоряжение о создании рабочей группы по выработке предложений о дополнительном регулировании деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций и некоммерческих организаций, созданных для достижения общественно полезных целей. От Республики Татарстан в состав рабочей группы вошли 2 представителя: президент Республики Татарстан Рустам Нургалиевич Минниханов и основатель общественного движения «Наше дело» Тимур Фадбирович Сафин [40, с. 11].

Следует отметить, что планомерное развитие институтов гражданского общества в виде разносторонней помощи социально ориентированным некоммерческим организациям в Республике Татарстан осуществляется в течение последних пятнадцати лет. Данные принципы были установлены и закреплены решениями Правительства республики, направленными на грантовую поддержку, целевое финансирование, выделение субсидий на конкурсной основе для реализации социально значимых проектов некоммерческих организаций. Некоммерческим организациям в республике поддержка оказывается не только на республиканском, но и на муниципальном, местном уровне.

Начиная с 2002 года, в Татарстане ежегодно проводится Республиканский конкурс социальных проектов «Общественная инициатива», который поддерживает проекты некоммерческих организаций, направленные на социальную интеграцию лиц с ограниченными возможностями и пожилых людей; на формирование здорового поколения и противодействие коррупции [41, 42 с. 10].

За время проведения конкурса «Общественная инициатива» было представлено около 1 тыс. проектов, из них победителями стали 177 проектов, общий призовой фонд составил более 8,1 млн. рублей [43, с. 10].

Начиная с 2010 года, проводится ежегодный Республиканский конкурс на получение грантов Кабинета Министров Республики Татарстан для некоммерческих организаций, участвующих в реализации социально-значимых проектов [14, с. 10]. С 2010 по 2014 год на проведение конкурса грантов Кабинета Министров Республики Татарстан было выделено 40 млн. рублей, в конкурсе участвовали 772 социальных проекта, из них победителями признаны 300. Растет и количество участников, в 2014 году их число увеличилось в 1,5 раза к уровню предыдущего года [44, с. 10].

Больше всего проектов было представлено по темам, касающимся патриотического и духовно-нравственного воспитания молодежи, защиты семьи, детства и материнства, социальной поддержки пожилых граждан и инвалидов.

Разработана нормативно-правовая база, позволяющая негосударственным дошкольным организациям с 1 января 2012 года получать субсидии от государства на возмещение нормативных затрат в связи с оказанием ими услуг по предоставлению дошкольного образования [45, с. 10].

Так, в 2011 году в целях дальнейшего развития институтов гражданского общества, обеспечения условий для решения актуальных социальных проблем, развития человеческого капитала, благотворительной деятельности и добровольчества в республике принята республиканская целевая программа «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Татарстан» на 2011-2013 годы.

Министерство экономики Республики Татарстан было определено уполномоченным органом исполнительной власти Республики Татарстан по оказанию поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в

Республике Татарстан, а также по реализации Программы [46, с. 10]. В программе были выделены 9 основных направлений, по которым оказывалась государственная поддержка некоммерческим организациям:

- гармонизация межнациональных отношений в Республике Татарстан (развитие межнационального сотрудничества);
- охрана окружающей среды;
- защита семьи, детства и материнства, социальная поддержка пожилых граждан и инвалидов;
- развитие и совершенствование существующих подразделений добровольной пожарной охраны;
- развитие молодежных инициатив;
- профилактика социально опасных форм поведения граждан и популяризация здорового образа жизни;
- образовательная деятельность в сфере энергосбережения и повышения энергоэффективности (внебюджетные источники);
- повышение прозрачности деятельности НКО: развитие взаимодействия со средствами массовой информации (внебюджетные источники);
- иные направления оказания финансовой поддержки [46, с. 10].

Первая программа стала общим сводом всех государственных мер поддержки, которые реализовывались на тот момент в Татарстане и закрепила те задачи и инициативы, с которыми республика заявлялась на участие в федеральных конкурсах.

С 2011 года Татарстан с данной программой принимает участие в конкурсе на предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

Общий объем распределяемых субсидий между субъектами в 2015 году составил 594 млн. рублей. Участие в конкурсе приняли 74 субъекта Российской Федерации. Победителями признаны 55 субъектов РФ (в 2014 году – 45 субъектов Российской Федерации). Средний размер субсидии в конкурсе Минэкономразвития России 2015 года на один субъект составил 10,8 млн. рублей [47, с. 10].

Республика Татарстан вошла в число победителей, рейтинговый балл заявки республики составил 52,12 балла, что выше показателя прошлого года на 2 балла.

Сумма субсидии составила 18,353 млн. рублей, что выше среднего размера субсидии на 69,9% (в 2014 году – 23,841 млн. рублей, что выше среднего размера субсидии на 62,5%).

На основании выделенных субсидий в республике ежегодно проводится конкурс социально ориентированных некоммерческих организаций на право получения субсидий из бюджета Республики Татарстан.

В рамках указанного конкурса осуществляется поддержка деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, которые реализуют свои проекты по следующим направлениям:

- профилактика социального сиротства, поддержка материнства и детства;
- повышение качества жизни людей пожилого возраста;
- социальная адаптация инвалидов и их семей, содействие трудоустройству, адаптация и закрепление на рабочих местах инвалидов, в том числе выпускников образовательных организаций;
- развитие дополнительного образования, научно-технического и художественного творчества;

- охрана окружающей среды, развитие деятельности детей и молодежи в сфере экологии;

- развитие и совершенствование существующих подразделений добровольной пожарной охраны, подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев;

- профилактика социально опасных форм поведения граждан;

- развитие массового спорта и популяризация здорового образа жизни;

- формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

- содействие благотворительности и добровольчеству, развитие инфраструктуры сектора социально ориентированных некоммерческих организаций;

- укрепление гражданского единства и гармонизация межнациональных и межконфессиональных отношений [48, с. 10].

Ежегодно победителями конкурса становятся около 100 проектов социально ориентированных некоммерческих организаций [49, с. 10].

Одним из достижений реализации первой программы поддержки проектов социально ориентированных некоммерческих организаций стало формирование в 2012 году Республиканского реестра социально ориентированных некоммерческих организаций – получателей поддержки [50, с. 10]. Министерство экономики определено уполномоченным органом по формированию и ведению этого реестра. Основную информацию для его заполнения предоставляют органы исполнительной власти, оказывающие поддержку некоммерческим организациям в любой форме. Кроме того, такие же реестры ведутся и в муниципальных образованиях. Таким образом, полнота и достоверность включенных в него сведений зависит от качества информации, которую формируют министерства, ведомства и муниципалитеты.

Для того, чтобы информация об организациях, поддерживаемых органами власти, была открытой и прозрачной, реестры размещаются на сайтах уполномоченных органов. Ведение реестра позволяет получить целостную картину структуры гражданского общества в нашей республике, а также оценить реальный потенциал действующих некоммерческих организаций.

Разработан специальный программный продукт по ведению Республиканского реестра в информационно-аналитической системе, что позволяет вести поиск сведений о получателях поддержки по различным критериям и производить соответствующую выборку по социально ориентированным некоммерческим организациям (Татарстан пока единственный регион, который ведет данный реестр подобным образом).

Данный реестр позволил систематизировать все сведения о действительно работающих некоммерческих организациях республики, а также позволил систематизировать информацию о них.

На начало 2015 г. в Республиканском реестре содержатся сведения о 345 организациях – получателях поддержки на муниципальном и республиканском уровнях, которым в течение 2010-2014 гг. оказана финансовая помощь на общую сумму 1,9 млрд. руб.:

- из них в течение 2013 г. органами исполнительной власти оказана финансовая помощь на сумму 540,1 млн. руб., органами местного самоуправления – 7,9 млн. руб.;

- в 2014 г. органами исполнительной власти оказана финансовая помощь на сумму 914,4 млн. руб., органами местного самоуправления – 8,2 млн. рублей.

В 2015 году 20 некоммерческих организаций являются исполнителями мероприятий в 9 из 30 государственных программ Республики Татарстан. Общая сумма софинансирования, включая федеральные субсидии, составляет 821,9 млн. рублей. При этом впервые некоммерческая организация – Автономная некоммерческая организация «Казанский открытый университет талантов 2.0.» выступает уполномоченным органом (координатором) по реализации государственной программы «Стратегическое управление талантами в Республике Татарстан на 2015-2020 годы». Программа предполагает комплексную работу по развертыванию преемственной системы развития интеллектуально-творческого потенциала детей, молодежи и стратегическое управление талантами в интересах инновационного развития Республики Татарстан. Ежегодно на реализацию программы выделяется 100 млн. рублей [51, с. 10].

АНО «Открытый университет талантов 2.0» на конкурсной основе объединила наиболее продвинутых молодых активистов, экспертов различных сообществ и представителей работодателей [52, с. 10]. Данная уникальная программа реализуется совместно с Агентством стратегических инициатив. В основе ее реализации – принципы проектного управления.

По итогам реализации были внесены изменения в Закон Республики Татарстан «Об управлении и распоряжением государственным имуществом Республики Татарстан». В соответствии с Законом Республики Татарстан от 10.10.2011 № 75-ЗРТ «О внесении изменений в Закон Республики Татарстан «Об управлении и распоряжении государственным имуществом» в республике может быть передано в безвозмездное пользование юридическим (в том числе социально ориентированным некоммерческим организациям) и физическим лицам на цели, связанные с развитием здравоохранения, образования, социального обслуживания населения, физической культуры и спорта, культуры; сохранением культурных ценностей, объектов гражданской обороны, жилищно-коммунального хозяйства; обеспечением безопасности дорожного движения и др.

Сложилась практика, когда неиспользуемые объекты недвижимости, которые находятся в собственности республики, высвобождаемые в процессе оптимизации республиканских учреждений, в дальнейшем предоставлялись в пользование социально ориентированным некоммерческим организациям.

По состоянию на 2015 в Республиканском реестре социально ориентированных некоммерческих организаций – получателей поддержки содержатся сведения об около 100 социально ориентированных некоммерческих организациях, которым в рамках имущественной государственной поддержки и для осуществления уставной социально значимой деятельности были переданы в безвозмездное пользование объекты недвижимости, и о 21 социально ориентированной некоммерческой организации, которой была оказана имущественная поддержка в виде освобождения от арендной платы или аренды на льготных условиях.

Еще один аспект, который хочется отметить по первой программе поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. Это тот факт, что именно данная программа стала одним из первых среди аналогичных программ других регионов страны, которая одним из приоритетных направлений сделала: «развитие и совершенствование существующих подразделений добровольной пожарной охраны». Данное обстоятельство в последующем было отмечено не только в Минэкономразвития России, ну и также в МЧС России.

Именно с 2011 года в г. Казани начались проводиться Республиканские форумы социально ориентированных некоммерческих организаций с участием Президента Республики Татарстан Р.Н. Минниханова [53, с. 10]. Форум стал площадкой для обмена накопленным социальным опытом, обобщения конкретных социальных технологий работы социально ориентированных некоммерческих организаций, получения информации о наиболее эффективных социальных проектах, выявления проблем, с которыми чаще всего сталкивается некоммерческий сектор.

Форум проводится с периодичностью раз в 2 года. Традиционно на форуме принимают участие около 1 000 человек – это представители некоммерческих организаций, члены Общественной Палаты Российской Федерации и Республики Татарстан, руководители федеральных и республиканских министерств и ведомств, главы муниципальных образований, СМИ. Примечательно, что в этом году на форуме приняли участие в том числе представители других регионов России.

Начиная с форума 2013 г. практикуется принятие помимо резолюции форума и определенных конкретных поручений от Президента Республики Татарстан для исполнения до следующего форума. Что также в последующем учитывается при реализации программных мероприятий по поддержке некоммерческих организаций.

Так, по итогам 2013 г. были даны поручения:

- по учреждению премии Президента Республики Татарстан за вклад в развитие институтов гражданского общества в Республике Татарстан
- по принятию «Дорожной карты» развития инфраструктуры социально ориентированных некоммерческих организаций,
- открытию ресурсного центра поддержки некоммерческих организаций,
- учреждению республиканского конкурса на оказание имущественной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям [1, с. 10].

Сегодня в Республике Татарстан реализуется вторая по счету программа поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Татарстан. Действующая в настоящее время программа рассчитана на 2014-2016 годы.

В отличие от первой программы в бюджет второй программы были заложены средства не только от внебюджетных источников, но и также муниципальные средства (это Нижнекамский и Елабужские муниципальные районы) [17, с. 10].

Так, наряду с поддержкой добровольной пожарной охраны, в программу вошли мероприятия по реализации муниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

И если в Нижнекамском районе – это ретранслируется в виде грантов на поддержку национально-культурных организаций. То в Елабужском районе при меньшей сумме софинансирования она подразумевает поддержку некоммерческих организаций по нескольким приоритетным направлениям.

*Справочно:*

*На реализацию программных мероприятий в 2014 году было направлено более 193,6 млн. рублей из республиканского бюджета и 165,2 млн. рублей из внебюджетных источников (средства некоммерческих организаций, благотворительные и спонсорские средства), а также средства муниципальных образований республики. На 2015 и 2016 годы финансирование из бюджета республики составит более 151,6 и 151,3 млн. рублей, из внебюджетных*

*источников – 162,8 и 166,6 млн. рублей соответственно, средства муниципальных образований республики также предусмотрены.*

В целом, действующая в настоящее время программа нацелена на стимулирование социально ориентированной деятельности некоммерческих организаций и их участие в социально-экономическом развитии Республики Татарстан, сохранении общественно-политической стабильности и этноконфессионального согласия, повышение эффективности социальной политики и качества предоставляемых населению социальных услуг, обеспечение общественного согласия на основе сбалансированности государственных и общественных интересов.

Программа реализуется по несколько отличным от первой приоритетным направлениям. Помимо приоритетных направлений, которые были и в первой, здесь появились новые направления работы такие, как:

- поддержка деятельности некоммерческих организаций, направленной на укрепление гражданского согласия, сохранение духовно-нравственных ценностей и национальной идентичности,

- поддержка деятельности некоммерческих организаций, направленной на формирование экологической культуры населения, содействие экологическому просвещению и охране окружающей среды

- оказание содействия проектам социально ориентированных некоммерческих организаций, направленных на трудоустройство и социальную адаптацию инвалидов и их семей, на повышение качества жизни людей пожилого возраста

- совершенствование практик социально ориентированных некоммерческих организаций по профилактике социального сиротства, поддержке материнства и детства

- поддержка проектов социально ориентированных некоммерческих организаций, направленных на преодоление последствий стихийных бедствий и происшествий техногенного характера (в том числе поддержка развития подразделений добровольной пожарной охраны)

- оказание помощи социально ориентированным некоммерческим организациям, действующим в сфере развития дополнительного образования, популяризации здорового образа жизни и массового спорта, патриотического воспитания детей и молодежи

- совершенствование форм поддержки деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, направленных на профилактику социально опасных форм поведения граждан, социальную реабилитацию лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации

- формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению

- содействие популяризации благотворительности и добровольчества, развитие инфраструктуры сектора социально ориентированных некоммерческих организаций

- поддержка деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций в сфере культуры и искусства, развития художественного творчества [54, с. 10].

Так, за время реализации программы поддержки некоммерческих организаций в рамках его приоритетных направлений были приняты ряд нормативно-правовых документов, которые направлены на развитие

инфраструктуры некоммерческого сектора в целом, и отдельных его областей в частности:

- учреждение конкурса социальных проектов территориальных общественных самоуправлений Республики Татарстан [55, с. 11];

- порядок выделения субсидий негосударственным дошкольным организациям на возмещение нормативных затрат в связи с оказанием ими услуг по предоставлению дошкольного образования [56, с. 10].

- учреждение республиканских конкурсов «Человек и природа» и «ЭКОлидер» [57, с. 10].

2015 год – стал определяющим моментом реализации всей программы. Именно в текущем году были реализованы 2 беспрецедентных для республики мероприятия, аналогов которых еще нет в России:

- открытие первого в России социального инкубатора [58, с. 10],

- учреждение Премии Президента Республики Татарстан за вклад в развитие институтов гражданского общества [59, с. 11].

Премия Президента Республики Татарстан за вклад в развитие институтов гражданского общества в Республике Татарстан (далее – Премия) присуждается гражданам Российской Федерации или социально ориентированным некоммерческим организациям за получившие общественное признание деятельность и проекты, внесшие значительный вклад в развитие некоммерческого сектора, отличающиеся высоким уровнем профессионального мастерства, обладающие новизной и оригинальностью, за научные исследования в области гражданского общества и некоммерческого сектора, а также гражданам за значительный многолетний личный вклад в развитие институтов гражданского общества в Республике Татарстан.

Ежегодно Указом Президента Республики Татарстан присуждаются:

- две Премии в размере 250 тысяч рублей каждая – гражданам (группа граждан);

- три Премии в размере 400 тысяч рублей каждая – организациям.

Лауреату Премии вручаются денежное вознаграждение, диплом и почетный знак.

На III Республиканском форуме социально ориентированных некоммерческих организаций были награждены первые лауреаты премии Президента Республики Татарстан за вклад в развитие институтов гражданского общества в Республике Татарстан [60, с. 11]:

- Хайруллин Ильгиз Калимуллович за многолетнюю работу в качестве первого Председателя Общественной палаты Республики Татарстан с 2006 по 2012 гг., активную деятельность в роли члена Общественной палаты Российской Федерации и Общественного Совета при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе;

- Вавилов Владимир Владимирович (основатель и председатель правления Фонда имени Анжелы Вавиловой, основатель и председатель Наблюдательного совета детского первого хосписа Республики Татарстан).

- Региональная общественная молодежная организация «Объединение «Отечество» Республики Татарстан, которая в настоящее время является всероссийским центром поискового движения;

- Ассамблея народов Республики Татарстан за многолетнюю системную работу в сфере гармонизации межнациональных и межэтнических отношений, организации многонационального движения, всестороннюю помощь в создании и



налаживании работы региональных национально-культурных автономий и местных этнокультурных обществ, просветительскую деятельность по популяризации идеи межнационального согласия и взаимодействия, заметную роль в реализации государственной национальной политики;

– Региональное отделение Общероссийской общественной организации «Союз пенсионеров России» по Республике Татарстан за создание и становление на базе ведущих вузов в республике Университета третьего возраста.

Для решения одной из основных задач социального инкубатора, а именно оказания имущественной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций был учрежден Республиканский конкурс на оказание имущественной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям.

По концепции самого центра и положения конкурса с победителями конкурса заключается соглашение о передаче в безвозмездное временное пользование государственного имущества сроком на два года. Арендная плата не предполагается.

Какие могут быть перспективы развития данного ресурсного центра?

В последующем на базе Ресурсного центра представляется возможным формирование единой инфраструктуры, способствующей развитию институтов и инициатив гражданского общества.

Так, представляется возможным расширить функционал центра помимо, включив в нее:

- анализ деятельности некоммерческих организаций, действующих на территории республики;

- взаимодействие со структурными подразделениями республиканских министерств и ведомств, а также муниципальных образований по реализации мероприятий программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;

- в пределах своей компетенции оказание содействия средствам массовой информации в получении аналитических сведений о деятельности некоммерческого сектора;

- изучение и обобщение положительного опыта работы с институтами гражданского общества в регионах Российской Федерации, а также в ближнем и дальнем зарубежье для его распространения на территории республики;

- осуществление информационного сопровождения интернет-портала некоммерческих организаций Республики Татарстан.

Относительно проведения третьего Форума, который состоялся в августе 2015 года, то данный Форум был проведен под общим лозунгом о роли некоммерческих организаций в реализации Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан на период до 2030.

По итогам Форума были озвучены следующие задачи на период до 2017 года:

- распространение опыта создания центра социально ориентированных некоммерческих организаций г. Казани (ул. 8 марта д. 18В) в городах и районах республики;

- разработка и принятие муниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;

- учреждение ежегодного республиканского конкурса на лучшее освещение деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций.

- наделение председателей общественных советов муниципальных районов Республики Татарстан полномочиями помощников председателей представительных органов местного самоуправления на общественных началах и т.д. [61, с. 10].

Всеми участниками данного форума отмечается, что важным этапом общественного развития республики стали разработка и принятие Стратегии социально-экономического развития республики «Татарстан – 2030». В ее разработке активное участие принимали ведущие образовательные, экспертные центры, а также различные сообщества и организации.

Состоялись свыше 50 мероприятий с участием более 2,5 тыс. человек, в результате чего сегодня органы власти и общественность имеют ясное видение перспектив развития республики [62, с. 11].

Кроме того, в рамках текущего года, объявленного Годом парков и скверов, активное участие в проектировании и развитии территорий принимают представители городских сообществ, общественных движений, гражданские активисты.

С целью создания условий для самореализации и развития творческого потенциала формируются инструменты для взаимодействия с креативными сообществами и индустриями.

В частности, резиденция креативных индустрий «Штаб» стала эффективной площадкой для коммуникаций активных горожан и власти [63, с. 11].

В завершение, следует отметить, что новый взгляд государства на роль социально ориентированных некоммерческих организаций будет содействовать значительному укреплению их имиджа, что, пожалуй, не менее важно, чем получение материальной, имущественной и информационной поддержки.

В дальнейшем развитии партнерства государства и некоммерческого сектора можно выделить два основных направления.

Во-первых, создание экономических предпосылок ускоренного развития сектора некоммерческих организаций. Это и расширение возможностей некоммерческих организаций по привлечению труда добровольцев и благотворительных пожертвований, и обеспечение их доступа к государственному бюджетному финансированию в рамках социальных программ, и другие механизмы.

Второе важнейшее направление – использование потенциала некоммерческих организаций в решении социальных проблем. Выявив самые успешные некоммерческие организации, которые активно взаимодействуют с органами власти и в целом содействуют развитию некоммерческого сектора, мы сможем распространять лучшие практики, наиболее успешные примеры решения тех или иных социальных задач на других территориях.

С учетом того, что срок реализации действующей программы «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Татарстан» заканчивается 31.12.2016, в настоящее время Министерством экономики Республики Татарстан ведется деятельность по формированию рабочей группы по организации разработки проекта аналогичной программы на последующие годы по аналогии с прошлыми годами.

Все озвученные задачи будут включены во вновь создаваемую программу, потому что программа поддержки некоммерческих организаций преследует не только цель финансового обеспечения деятельности последних, ну, а также, рассматривает их как партнеров по реализации программных мероприятий

Стратегии 2030 и именно поэтому стремиться развить в них самостоятельность не только финансовую, но и стратегическую, что позволило бы вывести потенциал развития некоммерческих организаций на абсолютно новый уровень.

### **2.3. Использование потенциала некоммерческих организаций в развитии агропромышленного сектора России в контексте трендов некоммерческого сектора в Республике Марий-Эл**

Современная Россия, имея много проблем, является правовым государством, однако можно отметить, что существующая законодательная и социальная базы часто отстают от реалий рынка, не успевают за его развитием. Сегодня это особенно актуально для развития агропромышленного комплекса в связи с санкциями и проводимой политикой импортозамещения.

Агропромышленный комплекс является стратегически важной отраслью экономики любой страны, в то же время во всех странах мира он является дотируемой отраслью, поэтому его развитие невозможно без государственной поддержки и развития социальной сферы. Нужно отметить, что Россия имеет очень большую часть населения проживающую в сельской местности, где и развивается АПК. Поддержка АПК производится из бюджетов разных уровней, однако не всегда эти средства расходуются эффективно с точки зрения социально ориентированной политики, развития территорий.

Для успешного развития данной отрасли необходимо разработать механизм государственного регулирования инвестиционной деятельности, позволяющий дать определенный толчок для ее развития. В то же время необходимо отметить, что государственная поддержка АПК не означает только денежного вливания, под ней подразумевается инвестирование в комплекс долгосрочных мер, позволяющих реорганизовать данную отрасль и привести ее к уровню развития стран членов ВТО.

Регулирование агропромышленного сектора сегодня осуществляется в форме бюджетной и небюджетной поддержки субъектов агропродовольственной политики.

К бюджетным формам поддержки относится предоставление бюджетных услуг за счет средств бюджетов всех уровней, а также разработка и реализация программ регулирования агропродовольственного сектора.

К небюджетным формам поддержки относятся меры агропродовольственной политики, не требующие расходования средств государственных или муниципальных бюджетов, в том числе регулирование цен и тарифов, внешнеторговое регулирование экспорта и импорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия, установление льгот, запретов и ограничений.

Бюджетные услуги – это те функции, осуществление которых государство берет на себя в обязательном порядке. Эти обязательства государства вытекают из целей, функций и задач, стоящих перед соответствующими органами управления в сельском хозяйстве.

К бюджетным услугам относятся осуществление государственных инспекционных и контрольных функций в аграрном секторе, меры по созданию условий для нормального здорового, безопасного осуществления сельхозпроизводства, функционирования аграрных рынков, а также меры по

обеспечению безопасной и здоровой жизни сельского населения и населения в целом.

К бюджетным услугам относятся следующие направления поддержки агропродовольственного сектора:

- поддержка и финансирование деятельности аппарата управления всех уровней в сфере АПК;
- поддержка и финансирование деятельности подведомственных структур и предприятий, занимающихся предоставлением бюджетных услуг, либо подведомственных структур и предприятий в той части, в которой они осуществляют предоставление бюджетных услуг;
- финансирование инспекционных и контрольных функций, функций надзора, а также профилактики и эпизоотических мероприятий ветеринарной службы;
- финансирование федеральной службы технадзора;
- финансирование инспекционных и контрольных функций службы семеноводства;
- деятельность по осуществлению мониторинга аграрных рынков, сбора, обработки и бесплатного распространения информации;
- деятельность по осуществлению контроля за использованием земель сельхозназначения, ведением земельного кадастра, проведением работ по определению бонитета земель и пр.

Однако необходимо отметить, что все из выше перечисленного касается только развития отрасли с точки зрения развития эффективности вложения бюджетных средств, совсем не затрагивая социальное развитие территорий размещения агропромышленного комплекса. Однако современная практика показывает, что многие задачи социального характера могут быть решены с участием социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО), которые возьмут на себя функции поддержки и контроля за выполнением государственных социальных программ в конкретных субъектах Российской Федерации с учетом их потребностей и возможностей реализации. СО НКО могут решать многие вопросы связанные с проблемами детей, молодежи, людей пенсионного возраста, инвалидов, экологии, социальной адаптации и многих других, в том числе связанных и с предоставлением услуг по развитию предпринимательской деятельности и самозанятости. Особенно это актуально в сельской местности, т.к. там это совсем не развито. Множество программ, направленных на социальное развитие села, не находят условий для реализации и «пробуксовывают».

Основная масса работников занятых в агропромышленном секторе проживает в сельской местности, поэтому развитие данного комплекса должно быть связано с развитием СО НКО, для улучшения условий жизни для людей там проживающих. Это позволит обеспечить условия для развития населения и улучшения условий их жизни и соответственно для повышения образования и квалификации персонала предприятий агропромышленного комплекса.

Особое место в структуре государственной поддержки АПК занимает поддержка образования, подготовки и переподготовки кадров и науки в сельском хозяйстве: несмотря на то, что эти расходы имеют программную структуру, они относятся к приоритетным, поскольку имеют долгосрочный эффект и практически не оказывают искажающего воздействия на рынки. В этом смысле такие программы ближе к бюджетным услугам.

Программы поддержки сельского хозяйства, в отличие от мер, направленных на предоставление бюджетных услуг, не являются обязанностью государства, они представляют собой определенный общественный договор по расходованию общественных средств на решение той или иной задачи, а это значит, что необходимость их применения должна быть обоснована и доказана. Оценка эффективности таких субсидий должна исходить из того, насколько установленный порядок расходования средств на ту или иную программу субсидирования аграрного сектора позволяет достигнуть поставленной задачи при минимальных средствах. На практике приходится сталкиваться с тем, что действующий порядок расходования бюджетных средств вообще не позволяет решить поставленную задачу. В то же время реализация этих программ через СО НКО, могла бы дать неплохую реализацию и решение социально ориентированных задач на той или иной территории.

В настоящее время планирование регулирования аграрного сектора осуществляется в основном путем корректировки программ, которые применялись в прошлые годы, оценка же эффективности программ не проводится. Это приводит к ситуации, когда часть программ, применяемых для поддержки сельского хозяйства, не достигают цели, а иногда и приводят к изъятию средств из аграрного сектора. Основная причина неэффективности мер поддержки – отсутствие долгосрочной стратегии развития сектора как на общенациональном уровне, так и в отдельных регионах. Решение социальных задач на уровне регионов вообще финансируется по остаточному принципу.

Кроме того, не эффективен бюджетный процесс в аграрном секторе. Порядки расходования средств принимаются уже после утверждения бюджета, т.е. средства выделяются не на программу, а просто на строку бюджета. Очевидно, что в таких условиях ни о каком рациональном выделении средств речь идти не может. Все расходы по программам – не экономически обоснованные суммы, а результат противоборства лоббирующих групп в Парламенте. Это не есть особенность именно транзитной экономики. В других странах сумма расходов определяется также в результате лоббирования интересов различными группами, однако в большинстве стран существует долгосрочная программа развития АПК, в которой определены не только все основные программы, но и порядки их реализации и распределение финансирования по годам.

В России существуют программы, расходы на которые закладываются из года в год, однако средства по ним не выделяются. Это становится возможным потому, что, в противоречие Бюджетному кодексу, процедура исполнения аграрного бюджета зачастую является еще менее прозрачной, чем процедура его принятия.

Все программы поддержки АПК принято разделять на несколько групп. Первая группа – это меры, направленные на увеличение выручки производителей, например, прямые субсидии производителям (животноводческие дотации), интервенции на рынках. Вторая группа мер направлена на снижение издержек сельхозпроизводителей. Это компенсация затрат на средства производства, субсидирование кредита и др. В этом перечне остается забытой группа мер направленных на решение социальных задач на селе, чем и могли бы заниматься некоммерческие организации.

Основной целью государственных программ регулирования рынка АПК являлось решение проблемы растущего диспаритета цен на ресурсы для сельхозпроизводства и готовую сельскохозяйственную продукцию.

В частности, в России осуществляются дотации на минеральные удобрения, электроэнергию, топливо, на покупку племенного скота, сортовых семян и некоторые другие ресурсы. Государство покрывает часть расходов на работы по повышению плодородия почв.

Стандартная цель дотаций – снижение издержек производителя и тем самым повышение его доходов. Часто субсидирование определенного ресурса преследует также цель расширения его применения и повышения эффективности производства в аграрном секторе. Так, в России меры по компенсации топлива, энергии, транспортных расходов направлены на компенсацию удорожания этих ресурсов для сельхозпроизводителей в результате инфляции. Основная задача компенсации расходов на удобрения, мелиорацию, племенной скот и элитные семена – повышение продуктивности, что в конечном итоге также направлено на рост доходов в сельском хозяйстве.

Рост в аграрном секторе в последние годы позволяет сельхозпроизводителям решать задачу восстановления и реструктуризации производственного аппарата, технического перевооружения своего производства. В то же время государственные программы могли бы сыграть свою роль в интенсификации этого процесса. Например: развить на базе Министерств сельского хозяйства отдельных регионов лизинговый фонд сельскохозяйственной техники.

С необходимостью государственного регулирования АПК Россия сталкивается еще и в связи с вступлением в ВТО. Правила ВТО, направленные на либерализацию поддержки аграрного сектора, не предполагают отмену государственной поддержки как таковой, но лишь изменение ее форм. В связи с этим рекомендуется сокращение финансирования мер, наносящих серьезный ущерб функционированию рынков, и увеличение расходов на разрешенные меры поддержки. Такая переориентация политики соответствует и интересам сектора, поскольку указанные меры направлены не на решение краткосрочных проблем, таких как программы поддержки производителей, а на создание условий для развития сектора. В частности, речь может идти о перераспределении средств в пользу финансирования бюджетных услуг.

Бюджетные услуги в агросекторе стран членов ВТО включают в себя:

- компенсацию расходов на управление в сельском хозяйстве;
- научные исследования в АПК;
- подготовку кадров для АПК;
- компенсации расходов на страхование;
- улучшение земель (включая капитальные вложения на эти цели);
- создание страховых фондов;
- природоохранные мероприятия;
- помощь при чрезвычайных ситуациях;
- социальное развитие села (включая капитальные вложения в развитие сельской инфраструктуры);
- маркетинговые и консультационные услуги;
- инспекционные и контрольные функции государства за производимой продукцией и использованием сельскохозяйственных ресурсов.

Все эти меры должны уже сегодня реализовываться в России, так как их большая часть относится к приносящим отдачу лишь в долгосрочной перспективе, а не в годовой. Однако при этом все перечисленные меры направлены на создание основы для устойчивого долгосрочного роста в сельском хозяйстве. И не

принимают во внимание социальные проблемы села и проблемы социальной защищенности населения, потенциальных работников АПК.

Такие программы должны в первую очередь осуществляться на региональном уровне, поскольку именно на региональном уровне есть возможность определить потребности в развитии инфраструктуры, в подготовке кадров для сельского хозяйства и др. Однако для того, чтобы на региональном уровне была осознана приоритетность таких мер, необходимо определение приоритетов федеральными органами власти.

Оптимизация финансирования бюджетных услуг должна исходить из необходимости увязки предоставления бюджетного финансирования с результатами предоставления этих услуг. По моему мнению в первую очередь должны реализовываться направления государственной политики позволяющие решить долгосрочные проблемы АПК, такие как наука, подготовка кадров, социальное развитие сельской местности и предоставление информационных и консультационных услуг сельхозпроизводителям.

Научные исследования в области АПК финансируются как на региональном, так и на федеральном уровнях. Направления научных разработок на региональном уровне должны соответствовать и производственной специализации области, и курсу программ поддержки аграрного сектора, а также развитию рыночных структур.

Утверждение плана научных работ, финансируемых с привлечением средств федерального бюджета, также должно осуществляться с учетом приоритетов государственной агропродовольственной политики.

Целью поддержки научного обеспечения аграрного сектора является:

- применение инноваций и современных технологий производства в аграрном секторе;
- сохранение окружающей среды;
- сохранение генофонда;
- повышение качества и безопасности пищевых продуктов;
- совершенствование аграрной политики;

Необходимо совершенствование правовых механизмов привлечения финансовых ресурсов для финансирования научного обеспечения аграрного сектора, в частности, содействие привлечению международных организаций к финансированию научных исследований. Финансирование государственной науки не должно быть приоритетом, многие исследования могут проводиться негосударственными организациями на договорной основе.

Важной задачей государственного регулирования является повышение открытости научных исследований. Результаты научных исследований, проведенных с привлечением средств федерального бюджета, не содержащие сведений, составляющих коммерческую тайну, должны быть общедоступными на бесплатной основе.

Основной проблемой подготовки кадров для аграрного сектора остается поиск способа заинтересовать выпускников в том, чтобы вернуться на работу в сельское хозяйство, в противном случае финансирование подготовки кадров теряет смысл. А эту проблему можно было бы решить через создание социально ориентированных некоммерческих организаций, создающих комфортные условия проживания на селе.

Необходимо стимулировать успешные сельхозпредприятия вкладывать средства в переподготовку кадров и привлечение молодых специалистов и создание достойных условий для проживания на селе.

Основными целями государственной поддержки подготовки кадров являются:

- привлечение молодых специалистов в сельскую местность;
- сохранение квалифицированных кадров в сельском хозяйстве;
- повышение эффективности сельскохозяйственного производства;
- развитие несельскохозяйственной занятости в сельской местности.

Глобальной и долгосрочной целью социального развития сельской местности является повышение уровня жизни сельского населения, выравнивание условий жизни в сельской местности и в городе, а так же социальная защищенность населения.

Программа социального развития сельской местности должна опираться на следующие принципы:

- среднесрочный горизонт планирования мероприятий программы, что соответствует современному горизонту бюджетного планирования в России;
- устойчивость результатов программы и саморазвитие: мероприятия программы нацелены на мобилизацию средств и усилий самого населения, направленных на повышение уровня своей жизни;
- дифференцированный подход к развитию условий жизни сельского населения в зависимости от перспектив социально-экономического развития населенных пунктов и сложившихся поселенческих систем;
- ориентация мероприятий программы на современные и долгосрочные решения, исключение паллиативных, хотя и быстрых, решений;
- ориентация мероприятий программы на многофункциональное развитие сельской местности в противовес сложившемуся сельскохозяйственному развитию.

Реализация таких программ приведет к повышению качества жизни сельского населения и, как следствие, привлечет в сельскую местность квалифицированную рабочую силу и инвесторов.

Информационное обслуживание сельского хозяйства является необходимым условием создания конкурентной среды на агропродовольственных рынках. Правовая неурегулированность проблемы равного доступа к рыночной информации в АПК становится фактором несправедливой конкуренции на рынке агропродовольственной продукции: крупные компании, имеющие возможность собирать собственную информацию о рынках, или компании, имеющие доступ к официальной информации, получают рыночные преимущества перед остальными. Кроме того, неравный доступ к официальной информации становится фактором коррупции в органах управления АПК.

В связи с этим необходимо законодательно закрепить обязанность государства обеспечивать необходимый набор информации и ее равную доступность для всех субъектов рынка как основу поддержания справедливой конкуренции.

Кроме обеспечения субъектов рынка необходимой информацией, органы управления АПК на федеральном и региональном уровнях занимаются маркетинговыми исследованиями, в частности, исследованиями рынков с целью закупки продовольствия для государственных нужд. Всем этим функциям органов управления в сельском хозяйстве не уделяется должного внимания: не везде



существуют специальные структуры, предоставляющие подобного рода услуги, а, значит, условие равнодоступности подобной информации нарушается. Такие исследования должны финансироваться за счет бюджетных средств, а их результаты – распространяться через органы управления в АПК.

Многие проблемы развития агропромышленного сектора могут быть решены с помощью некоммерческих организаций, их деятельность позволяет решать поставленные социальные задачи с привлечением минимальных бюджетных средств и средств предприятий АПК конкретного региона. Деятельность НКО отличает нацеленность на решение конкретного вида социальных задач, что позволяет решать их наиболее эффективно.

Республика Марий Эл – это республика, ориентированная на развитие агропромышленного сектора, здесь успешно развивается птицеводство, разведение свиней и лошадей, а так же растениеводство. Более половины жителей республики проживает в сельской местности. Здесь сегодня зарегистрировано порядка 800 некоммерческих организаций, которые делают жизнь населения более комфортной и защищенной. Из них:

- Общественные организации 30%;
- Некоммерческие фонды 3%;
- Общественные фонды 3%;
- Учреждения 8%;
- Автономные некоммерческие организации 56%.

Все они решают различные социальные задачи. В целом работа с социально ориентированными НКО в регионе ведется достаточно слабо - практически нет специализированных ресурсных центров для НКО, редки образовательные мероприятия, направленные на повышение компетенций НКО.

Список действующих проектов и организаций, куда могут обращаться жители Марий Эл, если им нужна помощь, поддержка или единомышленники:

1. Проект «Прочь-унынье!», «Республиканская экологическая акция «Любимому озеру – чистые берега!» Местной Общественной организации детских и подростковых объединений г. Йошкар-Олы «Радуга»: руководитель Лариса Лоскутова.

2. Проект «Семья каждому ребенку!» Регионального общественного благотворительного фонда помощи детям «Лучик Надежды» Республики Марий Эл: руководитель Мария Ланча.

3. Проект «Создай Город Будущего» Региональной молодежной общественной организации Республики Марий Эл «ОПОРА»: руководитель Сергей Дожδικов. Основная цель проекта – социальная реабилитация и профилактика преступного поведения подростков 14-17 лет.

4. Проект «Крыло ласточки» – осознай свое материнство», «Адресная помощь» (Социальная помощь ветеранам Великой Отечественной войны) Автономной некоммерческой организации высшего профессионального образования «Межрегиональный открытый социальный институт»: руководитель Виктор Маркин.

5. Проект «Университет третьего возраста» как форма социальной реабилитации ветеранов «Красного города» силами волонтерского движения» Марийского регионального отделения общероссийской общественной организации «Детские и молодежные социальные инициативы»: руководитель Ольга Заболотских.

6. Проект «Доступный интернет. Оказание образовательных, информационных и консультативных услуг людям пожилого возраста» Марийской республиканской организации Всероссийской общественной организации ветеранов (пенсионеров) войны, труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов: руководитель Клара Козлова.

7. Проект «Активная жизнь» Марийского регионального отделения Общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское общество глухих»: руководитель Альбина Грозова. Основная цель проекта – организация досуга пенсионеров и неработающих граждан.

8. Проект «Создание на территории Республики Марий Эл сети центров реабилитации, направленных на социальную адаптацию инвалидов по зрению и их семей» Марийской республиканской организации Общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское Ордена Трудового Красного Знамени общество слепых»: руководитель Владимир Ахрамеев.

9. Проект «Сказка своими руками» Детско-юношеской творческой общественной организации города Йошкар-Олы «Зеркало»: руководитель Ольга Пчелина. Основная цель проекта – расширение рамок жизненного пространства детей с ограниченными возможностями здоровья.

10. Проект «Мир равных возможностей» – программа комплексной – творческой, социальной и физической реабилитации инвалидов Республики Марий Эл» Марийской республиканской организации общероссийской общественной организации «Всероссийское общество инвалидов»: руководитель Наталья Богомолова.

11. Проект «Школа молодого журналиста» Автономной некоммерческой организации «Культурно-информационный центр «ИНТЕЛЛЕКТУАЛ»: руководитель Эльвира Куклина.

12. Проект «Прикосновение» Общественной организации г. Йошкар-Олы «Местная национально-культурная автономия украинцев».

13. Проект «Издание экологической газеты Республики Марий Эл» Региональной молодежной экологической общественной организации Республики Марий Эл «РОЗОВЫЙ ОДУВАНЧИК»: руководитель Алексей Иванов. Основная цель проекта – выпуск экологической газеты Республики Марий Эл тиражом 5 000 экземпляров.

14. Проект «Природу края береги» Региональной общественной организации «Центр содействия молодежным инициативам Республики Марий Эл»: руководитель Азат Фаттахов.

15. Проект «Жилые палаты XVIII века (дом воеводы) в Козьмодемьянске. Консервация объекта» Марийского регионального отделения Всероссийской общественной организации «Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры».

16. Проект «Мотоспортивный клуб Республики Марий Эл Негосударственного образовательного учреждения дополнительного образования детей и дополнительного профессионального образования «Специализированная юношеская автомобильная школа – Центр «СТК» Регионального отделения ДОСААФ России Республики Марий Эл»: руководитель Игорь Яшметов.

17. Проект «Здоровая молодежь» Местной молодежной спортивной общественной организации «Тарханово» г. Йошкар-Олы: руководитель Алексей Корчашкин.

18. Прочие НКО, такие как: «Добродел» (инициатор Олег Зверев); Инициативная группа «Доноры-Детям в Йошкар-Оле»; Волонтеры Йошкар-Олы (инициаторы Эльмира Тимофеева, Екатерина Насонова) и т.д.

Некоммерческие организации республики ведут «полевую» работу с клиентами своих организаций, однако достаточно редко формулируют вопросы общественного участия перед органами власти, редко предлагают власти партнерские формы взаимодействия.

Многие из представленных организаций работают не только в городах республики, но и ведет свою деятельность в сельской местности, улучшая качество жизни работников агропромышленного сектора, соответственно повышая их производительность труда и развивая тем самым аграрный сектор.

Одной из основных потребностей НКО республики является изучение опыта работы СО НКО других регионов.

Во многом жизнь некоммерческих организаций осложняет нестабильное финансирование – снижение интереса к ним, как со стороны международных, так и российских грантодающих фондов; отсутствие механизма формирования государственного социального заказа в регионах и, как следствие, ограничение доступа к бюджетным средствам; сложности с привлечением частных и корпоративных пожертвований на реализацию своих проектов и программ.

Большинство организаций, занимающихся привлечением пожертвований, предпочитают не экспериментировать, делая ставку на знакомые, «проверенные» источники (предприятия и коммерческие организации, регулярно оказывающие поддержку социальным проектам и программам, пусть раз в год и небольшими суммами) и на традиционные методы (письменные запросы, личные контакты с руководителями). Неготовность использовать новые технологии, во многом объясняется низким уровнем информационной и технической обеспеченности организаций, а также элементарной боязнью «завязнуть» в сложной финансовой отчетности, сопровождающей, например, сборы через ящики для пожертвований, благотворительные аукционы и т.д.

Источниками финансирования НКО сегодня являются в основном гранты благотворительных фондов, корпоративные пожертвования, средства госбюджета. В сельской местности реализация программ СО НКО может реализовываться с финансовой поддержкой предприятий АПК, так как они в первую очередь заинтересованы в улучшении качества жизни людей проживающих и работающих на предприятиях данного комплекса.

В Республике Марий Эл ежегодно проводятся Конкурсный отбор социальных проектов социально ориентированных НКО. Конкурсный отбор проводится в рамках реализации республиканской целевой программы «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Марий Эл» на 2012-2016 годы в соответствии с постановлением Правительства Республики Марий Эл от 19 апреля 2012 г. № 130 «О вопросах поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Марий Эл» и приказом Министерства социальной защиты населения и труда Республики Марий Эл от 13 августа 2012 г. № 502 «О проведении конкурсного отбора социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Марий Эл для предоставления субсидий из республиканского бюджета Республики Марий Эл».

Направления конкурсного отбора:

1) профилактика социального сиротства, поддержка материнства и детства;

2) повышение качества жизни людей пожилого возраста.

На проведение конкурсного отбора предусмотрены средства республиканского бюджета Республики Марий Эл в размере 150 тыс. руб. на каждое направление конкурсного отбора.

В рамках проведения конкурсов социальных проектов среди социально ориентированных некоммерческих организаций для предоставления субсидий из республиканского бюджета Республики Марий Эл реализуются проекты по следующим направлениям конкурсных отборов:

- профилактика социального сиротства, поддержка материнства и детства; повышение качества жизни людей пожилого возраста;
- социальная адаптация инвалидов и их семей;
- развитие межнационального сотрудничества, сохранение и защита самобытности, культуры, языков и традиций народов Российской Федерации;
- охрана окружающей среды и защита животных;
- охрана и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в том числе зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронений;
- образование, просвещение, наука, культура, искусство, здравоохранение, профилактика и охрана здоровья граждан;
- пропаганда здорового образа жизни, улучшение морально-психологического состояния граждан, физическая культура и спорт, содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности.

Только государственная поддержка и реализация всех приведенных выше мер и направлений регулирования, а так же совместная работа СО НКО позволит развить агропромышленный комплекс России и даст возможность российскому продовольственному рынку приблизиться по своим параметрам к аналогичному рынку стран членов ВТО, в противном случае Россия потеряет свой агропромышленный сектор и как следствие продовольственную безопасность. Без государственной поддержки, государственных дотаций и работы социально ориентированных некоммерческих организаций развитие данной отрасли невозможно, этот вывод мы можем сделать на основе анализа мирового опыта функционирования и поддержки агросектора и развития сельской местности.

### **3. ОТЕЧЕСТВЕННЫЕ И ЗАРУБЕЖНЫЕ ПРАКТИКИ РЕАЛИЗАЦИИ ТЕХНОЛОГИЙ ВЗАИМОДЕЙСТВИЙ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ СО СТЕЙКХОЛДЕРАМИ**

#### **3.1. Программы поддержки некоммерческого сектора как технологии взаимодействий НКО и государства**

Развитие гражданского общества во многом зависит от устойчивости развития некоммерческого сектора, качества предоставляемых услуг социально ориентированными некоммерческими организациями, вкладом СО НКО в процесс модернизации страны, социально-экономическое и культурное развитие общества. Для выстраивания эффективного взаимодействия необходимы, прежде всего, действенные механизмы партнерства и оптимальная система прямых и обратных связей между органами власти и местного самоуправления и институтами гражданского общества. Мы согласны с мнением исследователей, что государство является доминирующим субъектом развития общественных институтов в России, и что именно оно определяет настоящее и будущее НКО, поскольку некоммерческий сектор пока еще только выстраивает системные связи с гражданами [64,с.24], сектор не структурирован, несмотря на возрастающий в последние годы потенциал гражданской активности, ощутимые социальные эффекты деятельности СО НКО.

Тема межсекторного партнерства между государством и некоммерческим сектором, в том числе вопросы перспектив развития непрямого государственного управления, остаются одними из привлекательных для исследователей проблем гражданского общества. Приведем цитату профессора Саламона: «Когда говорят о сотрудничестве между государством и НКО, то многие думают, что можно поступать как угодно и без всяких правил. Инструменты же регламентируют ту или иную деятельность: они нацелены на решение определенных задач, и есть ряд присущих только им характеристик» [64]. В данном контексте экспертами отмечается то позитивное, что является преимуществом государственного регулирования – это поддержка новых инициатив, нового опыта и технологий в решении социальных проблем. В контексте заявленной нами темы программы поддержки деятельности СО НКО государством могут рассматриваться и как условие для устойчивого развития институтов гражданского общества, и как механизм реализации непрямого государственного управления. Отметим, что с 2010 году органы власти предпринимают ряд системных решений по развитию гражданского общества и демократического государства. Принимается Федеральный Закон №40 – ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» [65], одной из новелл которых является законодательное выделение категории социально ориентированных некоммерческих организаций, другой - разработка федеральной программы поддержки социально ориентированных НКО с бюджетом в 2011 году в 900 млн.руб.. Тем самым, во – первых, создавались условия для формирования экономических предпосылок развития СО НКО, во-вторых, актуализировалась задача использования потенциала НКО в решении важнейших государственных задач. Законодательные инициативы создали возможность некоммерческим организациям актуализировать приоритетные направления деятельности, а также получать имущественную, информационную, методическую и другие формы

поддержки от органов государственной власти и местного самоуправления, активно использовать конкурсные механизмы для ресурсной поддержки своей деятельности. Вслед за этими инициативами заметно выросло число социально ориентированных некоммерческих организаций. По данным Росстата в 2012 г. количество социально ориентированных некоммерческих организаций было 44009, в 2013г их число составило 113237, почти в два раза выроста и численность работников СО НКО [66]. Более структурировано стали выделяться сферы деятельности СО НКО, например, основными видами деятельности СО НКО (в % к общему количеству организаций) в 2012 г. стали: деятельность в области образования, просвещения, науки, содействие такой деятельности – 25,4%; другие виды социальной поддержки граждан – 21,9%; деятельность в области физической культуры и спорта, содействие такой деятельности – 17,9% и др.[66] Минэкономразвития России как федеральный орган исполнительной власти, осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, в том числе реализации № 40-ФЗ, поддержке благотворительной деятельности и волонтерства.[67]

Все эти последовательные шаги правительства свидетельствует о новом взгляде государства на роль некоммерческого сектора, прежде всего, как партнера, в том числе в вопросах делегирования государством некоммерческим организациям полномочий по исполнению государственного заказа на реализацию социальных услуг населению.

Среди значимых форм поддержки деятельности некоммерческих организаций особое место занимают российские президентские гранты, история которых началась в 2007 г. Отметим, что и миссия НКО-операторов, и тематика заявленных тематик гранта актуализируют вопросы, требующие государственного решения, ресурсами некоммерческих организаций. Например, в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 1 апреля 2015 года № 79-рп «Об обеспечении в 2015 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества и реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина», определены восемь операторов и, соответственно, свои тематики грантов. Например, одним из операторов грантов Президента РФ в 2015 году является Общероссийская общественная организация «Российский Союз Молодежи», целью деятельности которой является – помочь молодому человеку найти свое место в жизни, самореализоваться. Тематиками гранта соответственно стали поддержка проектов молодежных организаций и союзов; поддержка добровольчества и деятельности волонтеров; развитие научно-технического и художественного детского и молодежного творчества; развитие научных разработок молодежи; выявление и поддержка одаренных детей и молодежи; развитие и поддержка массового студенческого спорта. У другого грантодателя – общественной организации «Союз женщин России» среди задач - содействие повышению статуса женщин в обществе, их роли в политической, экономической, социальной и культурной жизни страны. Направлениями грантовой деятельности определены - защита прав женщин, забота об укреплении семьи; участие в формировании государственной политики в отношении женщин, семьи и детей; продвижение женщин на уровень принятия решений [68]. Отметим, что последние годы процедуры госфинансирования отмечаются большей прозрачностью, что мотивирует НКО для участия в конкурсах

и подтверждается как ростом количества заявок, так и значимыми реализуемыми социальными проектами НКО. По данным Общественной палаты РФ в 2012 г. некоммерческие организации освоили более 82 млрд. руб. в рамках грантов от некоммерческих неправительственных организаций, российских физических лиц, из бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов – свыше 66 млрд. руб. Социальные услуги были оказаны более 17 млн. граждан, благотворительная помощь в натуральной форме – более 5 млн., благотворительная помощь в денежной форме – более 3 млн. чел., юридическая помощь на безвозмездной или льготной основе - более 1.5 млн. гражданам.[69,с.129]

В Республике Татарстан на протяжении последних 10 лет также выстраивается система поддержки деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций. Например, в рамках Государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика Республики Татарстан на 2014 - 2020 годы» действует Подпрограмма «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Татарстан на 2014 - 2016 годы», в которой представлены различные формы государственного стимулирования некоммерческого сектора - в виде грантов и субсидий, имущественной поддержки [67]. Постоянными формами поддержки деятельности некоммерческих организаций стали конкурсы Кабинета Министров Республики Татарстан с ежегодным с 2009 г. финансированием, а также Конкурсы Министерства экономики республики на право получения субсидии из бюджета республики, который проходит уже в четвертый раз. Обратим внимание, что среди номинаций Конкурса обозначены важные проблемы, на решение которых правительство обращает внимание НКО и стимулирует их деятельность. Например, направлениями конкурса Кабинета министров РТ в последние годы стали следующие: «Развитие институтов гражданского общества и общественного самоуправления, защита прав граждан», «Образование, патриотическое и духовно-нравственное воспитание молодежи, профилактика негативных явлений в подростковой и молодежной среде», «Культура и искусство, укрепление межнациональных и межконфессиональных отношений», «Защита семьи, детства и материнства, социальная поддержка пожилых граждан и инвалидов» и другие. Тематика номинаций конкурса Министерства экономики РТ, в основном, повторяет основные приоритетные направления деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, обозначенные в ФЗ № 40 с его последующими дополнениями, среди которых, например, такие как «Формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению», или «Подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев», «Укрепление гражданского единства и гармонизация межнациональных и межконфессиональных отношений» [67]. В 2014г. более 150 некоммерческих организаций реализовывали социальные проекты на сумму более 60млн. руб. в рамках грантовой поддержки Президента Российской Федерации, Кабинета Министров Республики Татарстан, субсидии Министерства экономики республики. Отметим, что выбор некоммерческой организацией того или иного грантового направления, смыслового наполнения социального проекта позволяет грантодателю в том числе изучить потребности населения и оценить вклад СО НКО в решении социальных проблем. Именно в проектной деятельности рождаются социальные инновации, эффективные механизмы взаимодействия НКО и органов власти, формируется общественный запрос на участие некоммерческого сектора в решении социальных

проблем. Отметим, что оценка социальных эффектов реализуемых проектов СО НКО остается пока еще не решенной проблемой ввиду целого ряда причин, среди которых можно назвать зачастую отсутствие должного профессионального опыта руководителей СО НКО, непрозрачность деятельности и порой прямую зависимость перспектив ее развития от финансовой поддержки государством. Последнее отмечается экспертами как характеристика некоторых НКО, не ориентированных на применение фандрайзинга, устойчивое развитие своих организаций на принципах социального партнерства. Для решения данных вопросов, например, при Общественной палате Республики Татарстан создана рабочая группа по оценке состояния гражданского общества, которая также занимается обучением представителей СО НКО по важным вопросам деятельности организации. Например, одной из тем, которую палата развивает в последнее время, является развитие социального предпринимательства как возможности финансовой независимости деятельности общественных организаций.

В программах поддержки СО НКО активно участвуют отраслевые министерства, актуализирующие через конкурсы острую повестку дня, например, в 2015 г. Министерство труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан в рамках реализации мероприятий Государственной программы «Содействие занятости населения Республики Татарстан на 2014-2020 годы» провело Конкурс на предоставление субсидии из бюджета Республики Татарстан социально ориентированным некоммерческим организациям, реализующим проекты, направленные на социальную адаптацию и интеграцию трудовых мигрантов [70].

В контексте заявленной темы значимыми являются действия правительства в сторону разгосударствления сектора оказания социальных услуг и вовлечения СО НКО в устойчивое производство социальных услуг, в т.ч. конкуренцию за бюджетное финансирование. В этих целях государство квотирует с 2014 г. - 15 % госзакупок исполнения НКО и малым бизнесом, а также предоставляет возможности в рамках ФЗ № 442 оказывать социальные услуги гражданам. Отметим, что сегодня не многие СО НКО готовы участвовать в обозначенных выше процессах ввиду отсутствия должных ресурсов и компетентности руководителей организаций. Решая данную проблему, например, Комиссия Общественной палаты Республики Татарстан по социальным вопросам совместно с Общественным советом при Министерстве труда, занятости и социальной защиты республики провела несколько рабочих встреч с участием НКО, работающих в данной отрасли.

Отметим еще одно весьма существенное в развитии «третьего сектора» в последнее время: общественная активность россиян в некоторой степени носит также и ситуативный характер, о чем свидетельствуют, например, знаковые события последних двух лет - 70-летие празднования Победы в Великой Отечественной войне, или посткрымские события и украинский кризис, вызвавшие волну подъема конструктивной общественной инициативы. В данных обстоятельствах некоммерческие организации еще раз продемонстрировали свой огромный ресурс как проводники государственной политики в формировании гражданственности, патриотизма, сопричастности к судьбам людей и страны.

Таким образом, программы поддержки деятельности СО НКО являются эффективными механизмами непрямого государственного управления некоммерческими организациями, их позитивного развития и повышения роли как партнеров государства. В этой ситуации весьма важными пока еще остаются нерешенные вопросы в законодательстве относительно организационно-правовых



форм НКО. Данная проблема сегодня обозначена Общественной палатой РФ как актуальная повестка дня.

### **3.2. Взаимодействие неправительственных организаций и местной власти: кейс Республики Болгарии**

Демократия держится на активных и хорошо осведомленных о своих правах и обязанностях граждан, доступ которых до самой широкой информации дает возможность полноценно участвовать в жизни общества. В последние годы кроме как о демократичном обществе, все чаще говорится и о гражданском обществе. Политическая наука все еще не дала точного определения этого понятия. Может быть для этого понятия есть точная модель. Она в постоянной динамике и самоусовершенствовании, где инициативность, предложения и решения идут снизу вверх. Граждане объединяются около конкретной своей проблемы, около проблем местного сообщества. Преодоление синдрома пассивной консумации и тотальной критики активизирует участие граждан в местном самоуправлении и превращает их в партнеров местной власти в процессе увеличения проблем. Представители местных властей должны воспринимать отдельных граждан не только как потенциальных избирателей, за которыми будут ухаживать во время предвыборной компании, но и как постоянного участника в диалоге о разрешении проблем, выравнивании по приоритету в процессе взятия решения и его реализации. Таким образом граждане будут сопричастны к общественному развитию и объективно оценят возможность разрешения конфликтов [71, с.36].

**Правовые рамки взаимодействия неправительственных организаций с государством и местной властью.** С началом перемен в 1989 году утвердилось право граждан создавать свои организации и управлять ими. В результате этого перехода, несмотря на то, что он был трудным, сегодня в Болгарии существуют и развиваются тысячи неправительственных организаций.

В действующем болгарском законодательстве нет ни одного нормативного акта, который бы регламентировал механизмы участия в неправительственных организациях в процессе принятия решений на национальном и местном уровне процедур создания партнерства между государством и неправительственными организациями и формами взаимодействия между ними. Правовое урегулирование в этом направлении распространено в различных по степени и виду нормативных актах.

Возможности участия граждан в общественном управлении государства гарантированы Конституцией Болгарии 1991 года, в которой статьей 19 пункта 2 заложен закон: создавать условия для коопераций и других форм объединений граждан и юридических лиц для достижения хозяйственного и социального прогресса. В самом высшем нормативном акте болгарский законодатель признает роль и потенциал нехозяйственных секторов для представления разнообразных и качественных услуг. Но есть факт, что у этого акта в высокой степени есть диспозитивный и декларативный характер сотрудничества между национальными, местными властями и неправительственными организациями и не сопровождается благоприятным правовым режимом и конкретными императивными указами в действующем правовом урегулировании.

Законодательное урегулирование согласно Конституции Болгарии осуществляется Народным собранием, которому помогают осуществлять свою деятельность отдельные временные и постоянные комиссии. Согласно статье 25 из

Сборника правил действующего Народного собрания заседания постоянных комиссий открыты. Любой гражданин или представитель формального или неформального объединения может присутствовать на заседании комиссий при соблюдении режима доступа в Народном собрании.

Эти права граждан принадлежат и неправительственным организациям, миссия которых помогать отдельным гражданам защищать свои и общественные интересы. Неправительственные организации, хотя и не говорится о них в текстах закона, как представители общественности могут реализовывать свои права и возможности, воздействовать на процесс принятия решений и таким образом активно сотрудничать с местными властями.

По своему характеру и методу работы неправительственные организации имеют определенные преимущества при определении и решении различных общественных проблем. В большинстве случаев они находятся ближе к этим проблемам и могут предложить новые, нестандартные методы для их разрешения. Могут организовать и мотивировать участие в этом процессе больших групп людей, которые объединены большим желанием разрешить максимально хорошо данную проблему. Таким образом, могут быть скрашены любые практики политического противостояния, к которому иногда стремятся органы местной власти.

Неправительственные организации и местные власти могут быть успешными партнерами в процессе местного развития, если успеют преодолеть взаимную подозрительность и недооценку значимости деятельности, которую они осуществляют для разрешения проблем. Взаимное уважение и убеждение, что только объединенными усилиями могут служить гражданам, служат необходимым условием для их совместной деятельности.

В последние годы наблюдается тенденция нарастающего интереса со стороны неправительственных организаций к совместной работе с органами местной власти. Большая часть неправительственных организаций имеют накопленный опыт в стимулировании гражданского интереса и в активном участии в общественной жизни, в формировании и управлении общественного мнения, в объединении интересов и разрешении споров и конфликтов. К сожалению, некоторые местные власти не имеют устоявшейся практики популяризировать свою деятельность и искать общественную поддержку. Проявляют недоверие к деятельности неправительственных организаций и считают, что партнерство замедлит разрешение проблем. Другая серьезная причина – предпочтение к определенным неправительственным организациям. На первый взгляд местная власть проявляет толерантность, открытость и отзывчивость и работает совместно с wybranными организациями – предоставляет им кабинеты, обеспечивает бюджетными средствами для общих проектов, но финансовые средства предоставляются без регламентированных и публично провозглашенных правил. Право и обязанность муниципалитета создавать условия и определять правила сотрудничества между местной властью и структурами гражданского общества.

**Международные правовые рамки взаимодействия неправительственных организаций и местной власти.** Участие граждан и организаций гражданского общества в процессах принятия решений на местном уровне имеет решающее значение для прозрачного и ответственного местного самоуправления, которое работает в интересах общества. Гражданское участие может иметь различные формы – общественное обсуждение политических и нормативных документов, которые принимаются местными властями, онлайн

консультирование, участие в обсуждении муниципального бюджета, создание общественных консультативных советов, создание местной гражданской инициативы и местных референдумов по инициативе граждан [72]. Эти различные формы участия имеют и различный интензитет воздействия на местную публичную политику и управление муниципалитета. Одно из основных разграничений между формами демократии участия и прямой демократией. При демократии участия граждане иницируют или включаются в процесс обсуждения и формулируют политические и нормативные решения, но последнее слово за муниципалитетом и мэром. При прямой демократии проводится местный референдум по инициативе граждан и общее собрание населения, граждане иницируют, участвуют и решают прямо и окончательно вопросы местного управления.

- Европейская хартия местного самоуправления.<sup>6</sup>

В этом основополагающем документе Совета Европы гарантированы принципы гражданского участия в управлении на местном уровне. В ст. 3 не случайно регламентировано, что наряду с участием в выборах в органы местной власти следует гарантировать возможность прямого участия граждан в собрании муниципалитета, референдумы и другие, разрешенные законом, формы.

Таким образом Европейская хартия задает основные принципы и указания, над которыми основываются другие международные и внутренние акты, чтобы развивать многообразие форм и процедур гражданского участия на местном уровне. Предусмотренное в Хартии неисчерпывающее перечисление этих форм и процедур никоим образом не влияет на обязательность этого текста по отношению к странам членам Совета Европы - во внутреннем законодательстве они должны урегулировать формы прямого гражданского участия, которые соответствуют национальным конституционным моделям и политическим традициям.

- Кодекс лучших практик в гражданском участии в процессе принятия решений.<sup>7</sup>

Это один из самых новых документов в Совете Европы, посвященный гражданскому участию на национальном и местном уровне. Основная цель кодекса способствовать созданию благоприятной атмосферы для неправительственных организаций в странах членах Совета Европы. Также Кодекс должен быть эффективным инструментом для неправительственных организаций на местном, национальном и международном уровне в диалоге с публичными органами и должен поощрять взаимодействие между ними.

В Кодексе сформулированы несколько основных принципов гражданского участия:

- *Участие*: НПО выражают взгляды своих членов и защищают интересы граждан. Участие НПО в принятии решений повышает качество и применимость принятых документов и политических инициатив.

- *Доверие*: Корректное взаимодействие и взаимоуважение участников и отдельных секторов в обществе.

- *Отчетность и прозрачность*: Работа для общественных интересов требует открытости, ответственности, ясности и отчетности со стороны неправительственных организаций и публичных органов.

---

<sup>6</sup> Европейская хартия для участия молодежи в жизни муниципалитета и регионов. (Европа 10 сессия 21 май 2003)

<sup>7</sup> Кодекс лучших практик гражданского участия в процессе принятия решений - Конференция МНПО на заседании 1.10.2009.

- *Независимость*: НПО должны быть признаны свободными и независимыми организациями по отношению к их целям, решениям и деятельности.

В зависимости от силы воздействия и направленности сформулированы различные формы участия:

- *Информация*: Доступ к информации основополагающий для активного участия неправительственных организаций в процессе принятия политических решений. Институты должны предоставлять общественную информацию неправительственным организациям в доступном формате.

- *Консультация*: Форма инициативы, при которой институты обращаются к НПО в связи с их позицией по определенной проблеме, политический или нормативный документ. НПО могут выразить свою позицию и дать указания, а институты дают обратную связь.

- *Диалог*: Инициатива к диалогу может быть с двух сторон. Диалог предполагает открытость с обеих сторон и активный обмен позициями. Диалог предполагает разработку общих позиций, документов, предложений об изменениях в законодательстве.

- *Партнерство*: Предполагает общие обязанности на каждом этапе процесса принятия политических решений, определение повестки дня, выработка решений и их выполнение. Партнерство включает совместное участие НПО и институтов в различных органах для принятия решений.

- *Стратегия инноваций и эффективного управления на местном уровне* [73].

В преамбуле к Стратегии специально подчеркивается, что эффективное управление превратилось в парадигму, посредством которой осуществляются на практике ценности и стандарты демократии, человеческие права и высшая степень закона. Сформулирована основная цель стратегии – активизировать и стимулировать действия со стороны заинтересованных стран на национальном и местном уровне так, чтобы граждане всех европейских стран воспользовались демократичным местным управлением посредством постоянного одобрения качества местных публичных услуг, занятости населения в общественной жизни и проведение политики, соответствующей ожиданиям людей.

Основное достижение стратегии – формулировка двенадцати принципов демократического управления на местном уровне:

1) честное проведение, представительность и общественное участие во время выборов;

2) отзывчивость – осуществлять нужды граждан и законно обоснованные ожидания граждан;

3) эффективность – гарантировать достижение целей через оптимальное использование наличных ресурсов;

4) открытость и прозрачность – осуществить общественный доступ к информации и способствовать пониманию того, как решаются общественно-значимые вопросы;

5) верховенство закона – гарантировать честность, непристрастность, предсказуемость;

6) этическое поведение – гарантировать то, что общественный интерес будет поставлен над личными интересами;

7) компетентность – гарантировать то, что местные представители населения и служащие в состоянии исполнить свои обязанности ;

8) инновации и открытость для перемен – гарантировать то, что извлекается практическая польза от введения новых решений и лучших практик;

9) устойчивость и долгосрочная ориентация – брать под внимание интересы будущего поколения;

10) стабильное финансовое управление – гарантировать целенаправленное и продуктивное использование общественных фондов ;

11) человеческие права, культурное разнообразие и социальное единство – гарантировать защиту всех граждан и уважать человеческое достоинство, никто не должен быть дискриминирован или исключен из общественной жизни ;

12) отчетность – гарантировать то, что выбираемые представители власти и общественные деятели будут нести ответственность за свои действия.

*Рекомендация № 19 Комитета министров (декабрь 2001г.) о гражданском участии в местной общественной жизни [72].*

В этом важном документе Совета Европы признается необходимость обогащения местной политики различными формами прямого участия граждан. Рекомендация заставляет правительства стран членов Совета Европы проводить политику, включающую местные и региональные власти, указывать на продвижение гражданского участия на местном уровне.

Важная часть Рекомендации посвящена инструментам для подкрепления прямого участия в процессе принятия решений на местном уровне. Среди них, на первом месте, подкрепление диалога между гражданами и представителями выборных должностей в местную власть через создание различных механизмов, дающих возможность гражданам участвовать непосредственно во в принятии решений. На следующем месте существенное значение имеет использование коммуникационных технологий, различных форм делиберативного принятия решений (общественные обсуждения, различные форумы, группы, общественные комитеты, которые консультируют или делают предложения, круглые столы, изучение общественного мнения и др.)

**Участие НПО в процессе гражданского контроля администрации.**  
Осуществление общественного контроля деятельности и функционирования органов местного самоуправления и местной администрации со стороны организаций граждан, является подчеркнутым выражением реальной демократии. Индикатором демократичности одного государства является признание неправительственных организаций равнозначными партнерами во взаимоотношениях между институциями и в построении гражданского общества. Общественный контроль в местном самоуправлении проявляется в участии организаций и граждан как субъектов контроля в самоуправлении и ключевой роли общественности в оценке их деятельности.

Роль неправительственных организаций, скорее всего, в осуществлении хорошей атмосферы для гражданского участия в управлении, чем в их применении на практике. НПО вносят существенный вклад в создание современной законодательной среды, особенно в области социального развития, децентрализации, доступа к информации.

*- НПО представляют интересы граждан по отношению к местной политике.*

Являясь представителями гражданского общества НПО призваны защищать его интересы и играть роль связывающего звена с местными властями. Это может быть достигнуто через предоставление доступа к информации; осуществление

лучшей осведомленности в области политики и законодательных инициатив Европейского Союза; заключение соглашений о партнерстве и др.

- *НПО организуют совместные инициативы с муниципалитетами в пользу граждан.*

Как значимый фактор в диалоге между администрацией и гражданским обществом именно НПО являются основным инициатором различных инициатив, связанных с решением важных для общественности вопросов. Их задача привлечь граждан, а также и представителей бизнеса к участию в общественных инициативах.

- *НПО консультируют местную власть .*

Прямое участие общественности в процессе принятия решений может оказать содействие местной власти. Используя профессиональные умения и знания специалистов, местная администрация получает больше информации, в результате чего уменьшает риск принятия неправильных решений, которые нанесли бы дополнительный ущерб. Публичное обсуждение гарантирует выражение позиций всех сторон, в результате чего уменьшается социальное напряжение. Это дает дополнительные гарантии местной власти при выполнении данных решений.

Однако, в первую очередь, взаимоотношения между местными властями и третьим сектором построены так, чтобы способствовать наличию финансовых ресурсов от международных или государственных фондов. Это проектное партнерство может быть полезным, если будут прилагаться рабочие механизмы для включения граждан в процессы принятия решений.

Общественный контроль в местном самоуправлении может быть реализован через следующие две формы:

- *оценка от организаций и граждан деятельности органов местного самоуправления и местной администрации.*

Чтобы выполнять свои функции общественный контроль в местном самоуправлении должен комплексно отражать процессы самоуправления. Это означает, что контрольная информация должна отражать достигнутые успехи и положительные результаты в деятельности органов местного самоуправления и местной организации на базе совершенных проверок общественными организациями.

Общественный контроль может осуществляться органами местного самоуправления при исследовании существующего положения, при оценке фактической обстановки и возникших ситуаций. Бесспорно влияние этого контроля, в первую очередь, на активный поиск проблем, нужд и потребностей граждан. Если их не превозмочь, это может привести к противоречиям или напряжению в населенном пункте. Контроль может предоставить полезную информацию при организации и выполнении принятых решений руководящими служащими местной администрации относительно возможностей, средств и ресурсов для выполнения, относительно предполагаемых затруднений, которые могут возникнуть в ходе их выполнения.

- *Предоставление информации от гражданских организаций в результате прошедших проверок.*

Общественный контроль в местном самоуправлении полноценно обслуживает обе стороны процесса - осуществления местного самоуправления – органы местного самоуправления и местной администрации. Значимость этого контроля выражается, в первую очередь, в его информационной и превентивной роли, в скорости его реакций. Значимость контроля для местного населения

выражается в его возможности найти несоответствия действий и актов органов местного самоуправления и говорить о них самым быстрым и не всегда формальным образом. Этот контроль неограничен оценкой только законности или целесообразности. Все, что общественная организация или общественная группа считает неправильным или неточным исполнением поставленных задач перед местной администрацией, может быть предметом информации, которую они дают как результат совершенных проверок или наблюдений органов местного самоуправления.

### **3.3. Налоговые льготы как инструмент государственной поддержки во взаимодействиях государства и некоммерческих организаций**

НКО необходимы и создаются для решения специфических социальных задач, которые не решает государство и коммерческий сектор.

Сравнительные преимущества НКО дают повод решить проблему целенаправленной поддержки со стороны государства. Но преимущества третьего сектора - это не единственное условие предоставления поддержки государства. Потребность в такой поддержке вытекает из «слабостей» НКО, или как их в исследованиях [74, с. 43] называют - «провалов» некоммерческого сектора. Основным из таких провалов является «филантропический голод» - неспособность собрать необходимые объемы ресурсов. Государственная поддержка деятельности НКО способна устранить эти слабости. Так, например - предоставление налоговых льгот и финансовой поддержки позволяет ликвидировать (по крайней мере нивелировать) провал недостатка финансовых средств.

В современной налоговой системе России в рамках государственной поддержки некоммерческих организаций (НКО) предусмотрены налоговые преференции, этимология которых описывается феноменом налоговой филантропии государства в налогообложении НКО для целей устойчивого развития их деятельности. Под содержанием налоговой филантропии государства подразумевается своего рода набор административных ресурсов, позволяющий на федеральном или региональном уровне обеспечить субъектам налогового регулирования третьего сектора режим наибольшего благоприятствования в области налоговой нагрузки.

Влияние налоговых новаций в реформировании налоговой системы по данному направлению может выражаться в первую очередь в субсидировании (финансировании) отдельных направлений деятельности НКО, и во второй немаловажной части такой поддержки – снижении налоговой нагрузки на НКО.

Так, предоставление налоговых льгот является одним из основных инструментов поддержки НКО за рубежом, с которым связано наименьшее число патологий (недостатков) поддержки. Например, в США НКО по определению получают налоговые льготы. Такая помощь фигурирует в госбюджетах не как расходная статья, а скорее как недополученный доход. Налоги, не поступающие в бюджет, считаются косвенной поддержкой НКО. Но справедливости ради, нужно заметить, что при налоговом льготировании фиксируются злоупотребления, где коммерческие организации могут регистрироваться как некоммерческие с целью получения этих самых льгот. Недостаток данного инструмента заключается также в том, что в период кризиса и снижения налоговых поступлений возрастает риск операционных сбоев в деятельности НКО, получающих подобную поддержку, а значит, какие-то социальные услуги могут быть не оказаны.

Особенности некоторых стран в отношении налогообложения НКО сведены в следующем виде (табл. 1):

*Таблица 1 - Сравнительный анализ особенностей налогообложения СО НКО за рубежом.*

Страна	Особенности в налогообложении
США	Критерии статуса освобожденной от налогообложения СО НКО содержатся в ст. 501 Налогового кодекса США, на основании которого они вправе не уплачивать подоходный налог. Процедура регистрации таких организаций носит уведомительный, а не разрешительный характер и особенности НКО (разрешенные виды деятельности) определены именно Налоговым кодексом (например: Безналоговый фонд – НКО, но он вправе вести коммерческую деятельность при условии того, что прибыль от нее направляется в некоммерческих целях). Франчайзные налоги остаются, если фонд осуществляет торговлю, взимаются налоги с продаж (в зависимости от законодательства конкретного штата). НКО с иностранным участием или учрежденное лицами, не имеющими гражданства США, должно также пройти процедуру налоговой регистрации и идентификации.
Канада	Пока нет законодательства, прямо регулирующего деятельность НКО, официально регулирование происходит через налоговую службу, где главный элемент - освобождение НКО от уплаты подоходного налога. В силу этого, она подотчетна Агентству по доходам и таможенным сборам, которое регистрирует и классифицирует НКО на федеральном уровне и осуществляет налоговый и аудиторский контроль за их финансовой деятельностью. Если по результатам проверки обнаружены нарушения – НКО отказывают в пролонгации регистрации (в среднем 2500 НКО в год получают такой отказ). Особенностью является то, что НКО запрещено заниматься политикой, включая лоббирование.
Германия и Франция	Для НКО существует специальный закон, регламентирующий финансовую отчетность общественно-полезных организаций: для НКО не требуется создание уставного фонда, но необходима регистрация в префектуре, где указывается, что основной целью не является получение прибыли.
Израиль	В процессе принятия находится закон, облагающий огромным налогом (45%) иностранные средства для НКО «подозрительные» для налоговых органов. Иностранцами считаются и переводы из субъектов российского бизнеса, если 49% и более акций такой организации принадлежат не российским, а иностранным лицам.
Индия	НКО для налоговой отчетности обязаны использовать для получения и расходования средств только один зарубежный счет. Введен запрет на получение средств из-за рубежа в первые три года работы.

Составлено по данным Министерства иностранных дел РФ. – [www.mid.ru](http://www.mid.ru). – Режим доступа свободный.



Оценив особенности налогообложения НКО в законодательстве 100 стран мира Международный центр некоммерческого права и Всемирный банк предлагают общие правила правового регулирования НКО. Так особое внимание уделяется прозрачности финансовой и налоговой отчетности НКО для предотвращения т.н. «конфликта интересов»: имущество и прибыль НКО не могут быть использованы как основание льгот любого из учредителей, должностных лиц или наемных работников, доноров или членов органа управления НКО. Должны быть законодательно определены государственные меры устранения провалов в финансировании для НКО, в том числе на пожертвования физических и юридических лиц – благотворителей НКО (в том числе налоговые льготы, предусмотренные для таковых). Хорошей практикой является освобождение от налогообложения той прибыли, которая хоть и получена от коммерческой деятельности НКО, но распределена на нужды профильных целей (некоммерческих). На налоговый режим «возможности использования преференций» должен влиять статус общественной пользы НКО.

Приведенный в табл.1 анализ показал, что законодательство большинства стран не требует процедуры специальной регистрации для НКО, получающих зарубежное финансирование. Так, американская НКО может получать благотворительные взносы, гранты и другие варианты пожертвований из-за рубежа: как от частных, так и от иных источников – без обязательного требования регистрации в качестве лоббиста. Однако, государство публикует лучшие практики НКО, стимулируя отказ от нежелательных финансовых вливаний из определенных стран (такое специальное руководство для НКО, впрочем, носит лишь рекомендательный характер: мотивация опасности международного терроризма и прочее). В то же время присутствуют страны, где государство через налоговые и иные службы жестко контролирует финансовые потоки на легитимность их источника для НКО (например, Зимбабве – где НКО вправе получать финансирование из-за рубежа только под правительственным контролем).

НКО многих стран лоббируют интересы различных групп гражданского общества, формируя как общественное мнение, так и участвуют в выработке и принятии решений «подконтрольных» групп. Они вправе считаться катализатором взаимосвязи между государством, обществом и бизнесом, поэтому такое сотрудничество должно иметь как минимум 2 преимущества: для бизнеса – формирование положительного имиджа, повышение лояльности и переход в благоприятный налоговый режим; а для НКО – финансовое (ресурсное) обеспечение уставной деятельности и рациональное перераспределение совокупного общественного ресурса. По данным статистики, на каждый рубль финансирования от государства, НКО могут привлекать 2,9 руб. от бизнес и иных структур в качестве пожертвований.

Во всех развитых странах есть льготы для НКО, которые зависят от их статуса, причем налоговые льготы труднее получить тем НКО общественная деятельность которых «завуалирована» (например экспертно-аналитическая организация по сравнению с фондом по ликвидации катастроф).

В то же время, в России в 2015 году начался прямой спад экономики, о чем говорят 4,5 процента ВВП и 11 процентов инфляции в год. Чтобы вывести страну из кризисного положения, нащупать точку опоры, необходимо сделать акцент на новые факторы развития российской экономики, в частности нужно опираться на гражданское общество: иметь ответственность за принимаемые решения, доверие и

строить общество на принципе «верховенства права» и наличия политической конкуренции [75].

Так, в Республике Татарстан за первое полугодие 2015 года, собираемость по налогам выглядит следующим образом (табл. 2).

Таблица 2 - Структура поступлений основных администрируемых доходов по уровням бюджета РФ

Администрируемые доходы	Поступило в консолидированный бюджет РФ	
	млн. руб.	в % к соответств. периоду предыдущего года
Всего поступило доходов	260658	114,7
Налог на прибыль	52423	128,1
НДФЛ	31015	104,8
НДС	31293	132,1
Акцизы	14707	80,6
Налог на имущество физических лиц	217	108,4
Налог на имущество организаций	12122	109,9
Транспортный налог	1688	113,1
Земельный налог	4366	108,9
НДПИ	100038	112,4
Остальные налоги и сборы	12839	141,9

Составлено по данным Федеральной налоговой службы РФ. – [nalog.ru](http://nalog.ru). –

Режим доступа свободный.

По всем показателям за исключением акцизов мы можем наблюдать рост налоговых платежей (минимально прирост на 5 и максимально на 32% относительно показателей прошлого года). Учитывая кризисное положение в экономике России предпримем попытку разобраться в этой ситуации и по возможности оценить налоговую нагрузку в этом смысле на НКО и бизнес-структуры.

С января по конец августа 2015 г. ФНС собрала в среднем на 14% (385 млрд. руб.) налогов больше, чем за тот же период 2014 года. Помогли инфляция и «перевыполнение плана» самих налоговиков. Согласно отчетности налоговой службы поступления в консолидированный бюджет в целом по России составили 8,3 трлн. руб., где традиционно первое место у НПО (21%) и второе у НДС (19%), более 1 млрд. руб. – поступления от НДПИ. В данном случае инфляционный рост, безусловно, влияет на рост поступлений от косвенного налогообложения (акцизы, НДС), а прибыль может расти как за счет оптимизации затрат, так и от роста цен. Ставки НДПИ зависимы от мировых цен (в иностранной валюте), а, следовательно, рост в рублевом эквиваленте цен на энергоресурсы повлек за собой рост налоговых поступлений. Увеличение эффективности налогового администрирования, также сказалось на общем росте налоговых доходов бюджета (по данным аналитиков до 280 млрд. руб.<sup>8</sup>). Так в частности, по данным отчетности ФНС<sup>9</sup> стабильно ошибки в

<sup>8</sup> Росбизнесконсалтинг - <http://www.rbk.ru/economics/> –Режим доступа свободный.

отчетности налогоплательщики допускают по следующим налогам: НДС, НПО и НДФЛ. Основная доля доначислений приходится именно на эти налоги, лидером на протяжении многих лет является НДС. О тенденции к повышению сложности налогового законодательства и применения льгот НКО может говорить также факт повышения тренда взысканных с налогоплательщика сумм налогов, по результатам налоговых проверок, уменьшению количества решений суда и вышестоящих органов в пользу налогоплательщиков и увеличении динамики штрафов налогоплательщиков.

В условиях кризисных явлений, безусловно, государство заинтересовано в увеличении поступлений в бюджет, но такое форсирование событий может негативно сказаться на всем некоммерческом секторе и в первую очередь, на взаимоотношении с бизнес-структурами, которые еще не так давно пострадали в кризис 2009 г. По мнению автора, следует безотлагательно предпринимать налоговые меры по стимулированию НКО и бизнеса.

Говоря о действующей в 2015 году системе налоговых преференций автором они систематизированы в виде таблицы (табл. 3).

*Таблица 3- Действующая система режима налогового благоприятствования НКО, а также для лиц, оказывающих финансирование НКО*

Налог  Налоговый режим	Суть налогового льготирования
1. НПО	<p>Статус деятельности НКО определяет особенности их налогообложения. Так согласно статье 246 НК РФ все НКО, признаются плательщиками налога на прибыль.</p> <p>При этом средства, безвозмездно поступающие НКО на их содержание и ведение уставной деятельности, при определении доходов для целей исчисления налога на прибыль организаций не учитываются (251 НК РФ).</p> <p>Получая благотворительную помощь, организация не платит с нее налог на прибыль. А вот оказывать такую помощь, может только из чистой прибыли без уменьшения на эту сумму налогооблагаемой базы. Так, в силу пп. 16 и 34 ст. 270 Налогового кодекса РФ при определении налоговой базы не учитываются расходы «в виде стоимости безвозмездно переданного имущества (работ, услуг, имущественных прав) и расходов, связанных с такой передачей» а также «целевые отчисления, произведенные налогоплательщиком на содержание некоммерческих организаций и ведение ими уставной деятельности». Министерство финансов Российской Федерации считает, что расходы, произведенные организацией в рамках благотворительной деятельности, не отвечают требованиям ст. 252 Налогового кодекса РФ и,</p>

<sup>9</sup> Доклад об осуществлении ФНС России государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля в 2014 г.

	<p>следовательно, не могут уменьшать налоговую базу по налогу на прибыль.</p> <p>Возможно снижение налоговой ставки по налогу на прибыль до 13,5% (с 18% на 4,5% - в части налога, подлежащего зачислению в региональный бюджет). В случае законов о налоговых льготах НКО региональные органы власти не всегда могут реализовывать нормы на практике.</p>
2. Упрощенная система налогообложения	<p>НКО могут применять общий режим и упрощенную систему налогообложения (УСН). Большинство НКО, вполне вписываются в критерии использования специальных налоговых режимов.</p> <p>Особенность применения некоммерческой организацией упрощенной системы налогообложения заключается в том, что при определении порога доходов, ограничивающего применение данного режима налогообложения, доходы от целевого финансирования не учитываются.</p>
3. Упрощенная система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход	<p>Нет прямого запрета на применение некоммерческими организациями системы налогообложения в виде Единого налога на вмененный доход согласно главе 26.3 Налогового Кодекса РФ. Таким образом, при условии ведения раздельного учета можно выбрать и этот специальный налоговый режим.</p>
4. Налог на доходы физических лиц	<p>В соответствии с пунктом 8.2 статьи 217 Налогового кодекса РФ суммы выплат в виде благотворительной помощи в денежной и натуральной форме, оказываемой в соответствии с законодательством Российской Федерации о благотворительной деятельности зарегистрированными в установленном порядке российскими и иностранными благотворительными организациями, освобождаются от обложения налогом на доходы физических лиц.</p> <p>Данная норма не содержит ограничения относительно суммы выплаты благотворительной помощи, освобождаемой от налогообложения, а также круга лиц - получателей такой помощи. Но он имеет ограничение: к вычету принимается не более 25% от общей суммы доходов, облагаемых по ставке 13%.</p> <p>При этом, помощь до 4000 рублей в год, освобождается от уплаты налога на доходы физических лиц, но с превышающей суммы платится НДФЛ в бюджет 13%. НК не делает при этом различий в подарках, даже если передаваться будут жизненно необходимые лекарства.</p>
5. НДС	<p>Льготы по налогу на добавленную стоимость дифференцированы по 4 направлениям:</p> <p>1. Перечисление денежных средств (переводы налогом на добавленную стоимость не облагаются).</p>

	<p>2. Если организация помогает, не деньгами, а вещами. Хотя цель благотворительности должна быть четко определена и не связана с предпринимательской деятельностью (если товары не относятся к категории подакцизных).</p> <p>3. Оказывая благотворительную помощь конкретному человеку, возможно получение точно такого же освобождения от НДС.</p> <p>4. Если же напрямую оплачивать за кого-то товары, работы или услуги, НДС войдет в их стоимость. Принять его к вычету будет невозможно.</p> <p>Определенные сложности носит и налогообложение благотворительности у получателя такой помощи. Ни деньги, ни имущество, переданные безвозмездно, не облагаются НДС (с единственным условием – они должны использоваться в некоммерческих целях). Хотя в некоторых случаях организация-благотворитель пользуется правом отказаться от льготы по НДС, для дальнейшего использования другой формы льготы - вычета.</p>
6. Госпошлина	<p>Госпошлина при государственной регистрации общероссийских общественных организаций инвалидов и отделений, являющихся их структурными подразделениями – взимается в размере 1000 руб.<sup>10</sup>.</p>
7. Транспортный налог, налог на имущество организаций и земельный налог	<p>На региональном уровне предоставляются следующие льготы: - от уплаты транспортного налога (часто - для отдельных групп организаций), - пониженная ставка либо полное освобождение от налога на имущество НКО, используемое для определенных нужд (например, здравоохранения, физической культуры и спорта – в Республике Татарстан).</p> <p>Все же льготы по имущественным налогам можно разделить на направления, которые будут дублироваться и в Налоговом Кодексе РФ (на уровне федерального законодательства) и на уровне субъекта РФ (Республики Татарстан, а в случае налогообложения земли автор исследовал муниципальное законодательство г. Казани):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Организации-резиденты особых экономических зон (для РТ – «Алабуга», «Иннополис», для РФ – «Сколково»).</li> <li>2. Организации и казенные учреждения, финансируемые из бюджета.</li> <li>3. Технопарки.</li> <li>4. В отношении земельного налога – по способу использования земли (например, по законодательству РТ имеется льгота для дендропарков и ботанических</li> </ol>

<sup>10</sup>подп. 2.1 п. 1 ст. 333.33 НК РФ.

садов, гражданских захоронений и проч.)

5. Товарищества собственников жилья, гаражные кооперативы, садоводческие и дачные объединения.
6. Общероссийские организации инвалидов.
7. Организации народных и художественных промыслов.
8. Религиозные организации.

Повторим, что это объединенные группы, в каждом конкретном случае необходимо оценивать назначение объекта налогообложения, долю налогооблагаемой базы, уменьшающую налоговую нагрузку и наличие подтверждения льготы.

Подытожим, что на федеральном уровне в законодательном порядке предоставляется достаточно большое количество льгот. Сюда включаются налоговые льготы получателям поддержки и льготы жертвователям (юридическим и физическим лицам, включая льготы по НДФЛ, социальные налоговые вычеты, освобождения от уплаты НДС на оказание некоторых видов услуг и иные). И все же на региональном уровне картина менее благоприятная. Основная часть всех налоговых поступлений концентрируется на федеральном уровне (рис. 1).

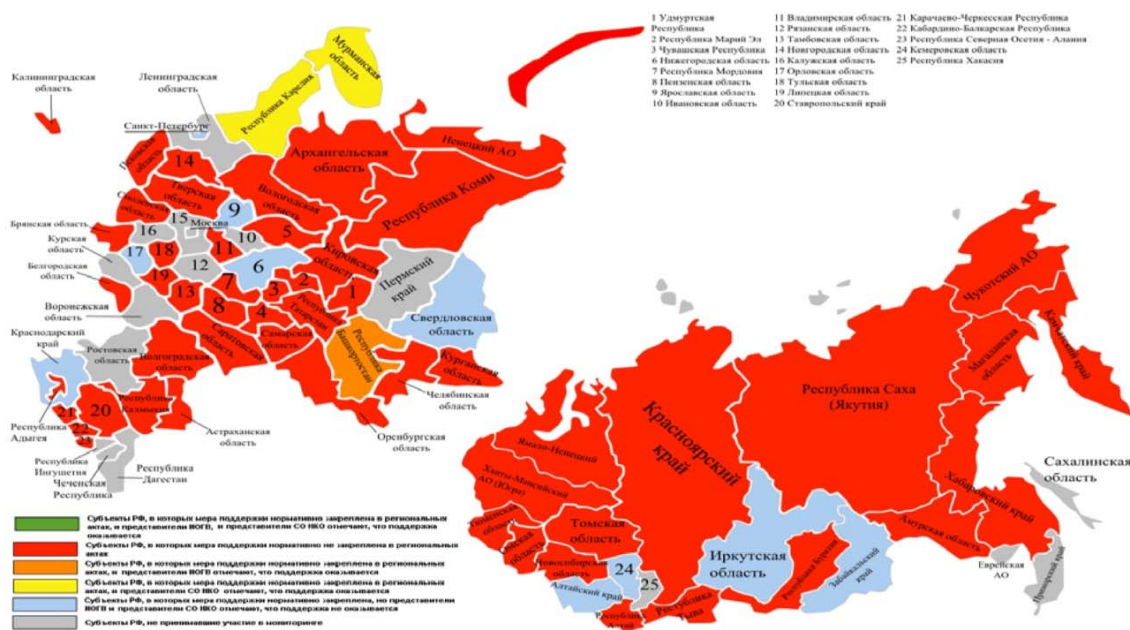


Рисунок 1 – Предложение налоговых льгот НКО по субъектам РФ [74].

В случае законов о налоговых льготах НКО региональные органы власти не заинтересованы в поддержке. На практике в силу «незаинтересованности» расширения льгот на уровне региона, что подтверждают итоги опроса [76] экспертов о перекосе местной и региональной государственной поддержки в сторону прямого финансирования, нежели более сложной работы по созданию налоговой среды к успешному выполнению НКО своих задач.

Предположительно, существуют две основные причины возникновения такого препятствия: дефицитный бюджет субъекта и проблемы с созданием

механизма предоставления налоговых льгот. Например, в случае Кемеровской области, законом субъекта может быть введен мораторий на предоставление налоговых льгот в ходе реализации норм закона о бюджетном процессе. В ряде регионов налоговые льготы не предоставляются из-за отсутствия правового механизма предоставления льгот (например, в Краснодарском крае). Редко предоставляют льготы филантропам некоммерческого сектора. Итак, в абсолютном большинстве субъектов налоговые льготы благотворителям отсутствуют, и нет ни одного субъекта, где существующая мера наверняка применялась бы на практике. В большинстве субъектов, где, по закону, СО НКО предоставляются налоговые льготы, сами некоммерческие организации отмечают, что, фактически данный вид поддержки не оказывается. Выделяются только два среднеразвитых субъекта (Мурманская область и Республика Карелия), где поддержка, по мнению НКО, действительно оказывается.

Стоит отметить, что существуют и другие исследования практики предоставления налоговых льгот НКО в России. Некоммерческое партнерство «Юристы за гражданское общество», собиравшее информацию по фактическому предоставлению налоговых льгот в субъектах РФ, выявило всего 8 субъектов, где поддержка реально предоставляется [74]. К этим субъектам относятся: - республики Саха (Якутия) и Татарстан; - области Калининградская, Костромская, Нижегородская, Оренбургская, Псковская; - Ханты-Мансийский АО. Перечисленные субъекты относятся скорее к группе развитых и высокоразвитых регионов с диверсифицированной либо сырьевой экспортно-ориентированной экономикой, реже – со среднеразвитой промышленно-аграрной экономикой, то есть им легче снижать ожидаемые поступления в региональный бюджет (кроме Псковской и Оренбургской области) [74].

Подводя итоги, отметим те предложения в сфере налогового стимулирования НКО, которые удалось аккумулировать исходя из пожеланий и опросов руководителей НКО и иных заинтересованных лиц:

1. Необходимость создания Единого для РФ реестра НКО. Такой реестр, по мнению Общественной палаты РФ позволит претендовать НКО на налоговые и иные льготы [77]. Предполагается, что к началу 2016 года должны быть разработаны Общественной палатой критерии НКО, но говорить о распространении на них льгот не придется, пока общественники не придут единому пониманию: какие преференции и ограничения необходимы для дифференцированных таким образом организаций

2. На основе такого реестра предлагается, в частности полностью или частично освободить СО НКО от уплаты земельного налога и НИО, предполагается, что такое предложение может поступить в Госдуму к весенней сессии. В Казани администрацией уже не взимается арендная плата с объектов временно свободных в фонде недвижимости, предоставленным СО НКО (ограничение по сроку – 2 года).

3. Разделить НКО по целям деятельности на общественные и политические по варианту успешности в зарубежном опыте. Первые могут получить разнообразные привилегии от государства, в том числе и налоговые, а вторые – скорее ухудшат положение в качестве налогоплательщиков из-за запрета грантов из госбюджета и обложения зарубежной помощи специальным налогом. А вот общественным НКО, решающим обеспечить политическое лоббирование может грозить и уголовная ответственность [77].

4. Устранить пробелы российского законодательства в области иностранного финансирования НКО. Поскольку в последнее время налоговые органы стали предъявлять организациям некоммерческого сектора многомиллионные претензии относительно поступлений из иностранных фондов (например, резонансное дело фонда «Голос» [77]), которые, по мнению первых должны облагаться налогом на прибыль, поскольку такие перечисления должны считаться доходами, а не пожертвованиями. До 2013 года, суды, как правило вставали на сторону НКО, но прецедентным стало дело правозащитной организации «Агора», недоплатившей таким образом в бюджет 850 тыс. руб. от иностранных фондов Tides Foundation и National Endowment for Democracy [77]. ВАС тогда встал на сторону НКО, поскольку целью финансирования была помощь ВИЧ-инфицированным, которая не подлежит учету в налогооблагаемой базе. Аналогичные решения судов вынесли в Санкт-Петербурге по НКО «Планета надежд» и «Стратегия» (налоговые требования в 1,3 млрд. руб. и 4,5 млрд. руб. соответственно). Но в феврале 2014 г. дело по 55 млн. руб., полученным фондом «Голос» от Агентства международного развития США (АМР), не сочли пожертвованиями, поскольку цели АМР не отвечают национальным интересам, а следовательно должны включаться в формирование базы по НПО. Аналогичные претензии налоговых органов к «Московской школе гражданского просвещения» были удовлетворены судом (6,5 млн. руб.) отказавшись считать их пожертвованиями от Совета Европы и корпорации Карнеги [77].

Поскольку грани между пожертвованиями и грантами очень размыта, важно четкое определение - кто является «потребителем» пожертвований, т.е. в чьих интересах действует НКО. Когда нет такого описания в законодательстве - имеется определенный люфт для трактовки буквы закона в ту или иную сторону.

#### **3.4. Практики реализации корпоративной социально ответственности в построении взаимодействий некоммерческих организаций и коммерческого сектора**

КСО можно также охарактеризовать как добровольный, выходящий за рамки предписываемых законом требований вклад частного сектора в общественное развитие через механизм социальных инвестиций. Социальные инвестиции бизнеса – это материальные, технологические, управленческие и иные ресурсы, а также финансовые средства компаний, направляемые по решению руководства на реализацию социальных программ, разработанных с учетом интересов основных внутренних и внешних заинтересованных сторон. Данные программы и проекты разрабатываются и реализуются с целью достижения компанией в рамках ее основной стратегии социального и экономического эффекта, который и не всегда и не просто измерить. КСО бизнеса может реализовываться через механизм межсекторного социального партнерства во взаимодействиях бизнеса и некоммерческих организаций [78,с.192].

Репутация и имидж позиционируются как факторы устойчивости взаимодействий в межсекторном социальном партнерстве, в частности бизнеса и НКО [79,с.192].

Попытаемся определиться с такими понятиями, как «деловая репутация» и «корпоративный имидж». Следует учесть, что в настоящее время не существует единого, общепризнанного алгоритма построения репутации и имиджа фирмы.



Вместе с этим формирование хорошей деловой репутации тесно связано с созданием устойчивого корпоративного имиджа.

Корпоративный имидж: общее представление, складывающееся у общества о фирме. Деловая репутация: совокупность ценностных характеристик, вызываемая сложившимся корпоративным имиджем.

Набор ощущений и убеждений, которые фирма намеревается создать у аудиторий, представляет собой корпоративный имидж. От совершенствования элементов корпоративного управления, а так же прозрачности деятельности, корпоративной культуры, информированности общества о фирме зависит улучшение корпоративного имиджа фирмы. Рост деловой репутации, увеличение размера нематериальных активов, которые зависят от положительного имиджа, известности фирменного названия и фирменной марки, наличия стабильных деловых связей становится одним из результатов совершенствования культуры и корпоративного управления.

За последнее время увеличилась зависимость деловой репутации фирмы от характера отношений к ней со стороны как клиентов, партнеров, покупателей, так и общества, не безразличному к тому, с помощью каких средств будут достигаться стратегические цели фирмы, каких именно социальных принципов она придерживается и каким образом она выполняет свои обязательства. Наличие социальных программ, спонсорская деятельность, качество и результативность взаимоотношений с органами власти, местным сообществом начинают все больше оказывать влияние на деловую репутацию компании, определяют ее инвестиционную привлекательность и конкурентоспособность.

Одним из средств формирования деловой репутации является благотворительность, которая свидетельствует о стабильном развитии фирмы для инвесторов. Грамотная программа благотворительности может образовать значимую часть репутации фирмы, сделать ее известной, а также создать позитивную информационную систему. Наглядным примером может выступить деятельность по благотворительности Альфа-Банка. Данная кредитная организация, путем финансирования затратных проектов при участии знаменитых деятелей искусства и культуры России и зарубежья, получила определенную элитарность имиджа.

По противоположному пути пошла нефтяная компания «ЛУКОЙЛ», эффективно, но не менее затратному. Заключив договор с футбольным клубом «Спартак» о генеральном спонсорстве, компания получила отличную возможность для развития собственной репутации использовать любовь зрителей к лучшему футбольному клубу страны и образ одного из лидеров отечественного спорта. Наибольшим успехом среди крупных фирм пользуется финансирование спортивных проектов.

Следовательно, в том случае, когда фирмы вышли на уровень стратегического управления бизнесом, инвестирование в менеджмент репутации на отечественном и международном рынках, является просто необходимым условием для привлечения инвестиций и серьезных партнеров.

В создавшемся имидже фирмы целесообразным будет выделить два структурных элемента, которые интересуют потенциальных инвесторов:

1. Открытость и прозрачность фирмы;
2. Репутация компании на рынке и в обществе в целом.

С инвестиционной точки зрения открытость компании это прозрачность корпоративной системы и финансов. В нашей стране это пока скорее является

вынужденной мерой, рассчитанной на зарубежных инвесторов, нежели осознанное желание руководителей фирмы. Такая мотивация не редко может приводить к так называемым половинчатым действиям. Уместно привести такой пример, ОАО «Газпром» на протяжении уже более пяти лет ведет свою отчетность по принятым международным стандартам. В то же время многие филиалы холдинга до недавнего времени являлись закрытыми даже для органов власти.

Социальная деятельность фирм вызывает все нарастающий интерес у органов власти и надзора, заказчиков, партнеров, страховщиков, кредиторов, инвесторов и общества в целом. В 2007 году по инициативе Всероссийской организации качества, Центр экспертных программ ВОК создал Стандарт ВОК-КСО-2007 «Социальная ответственность. Требования», содержащий легко проверяемые и четкие требования ко всем составляющим корпоративной социальной ответственности.

На основе стандарта ВОК-КСО-2007 в 2011 году утверждена международная редакция стандарта IC CSR-08260008000, в котором положения абсолютно соответствуют требованиям стандарта ISO 26000:2010.

Переход на международные стандарты отчетности по GAAP, IAS, МСФО либо отчеты 20F – известные для инвесторов способы увеличения прозрачности фирмы. Иной способ увеличить прозрачность фирмы в отдельных случаях это получить рейтинг международного рейтингового агентства, так как для того, чтобы продвинуться на западный рынок финансовых инструментов (акций, облигаций), фирме нужно получить так называемый кредитный рейтинг. А это становится реальным только тогда, когда инвесторам понятна финансовая отчетность фирмы.

Более чем для 50% фирм самым убедительным и доступным способом демонстрации социальной лояльности выступает добровольная сертификация на соответствие стандарту, содержащему легко проверяемые и четкие требования ко всем элементам социальной ответственности. Стандарт ISO 26000:2010, который был утвержден в 2010 году, не предназначается для сертификации, однако есть стандарт, полностью соответствующий стандарту ISO 26000:2010 по части требований к корпоративной социальной ответственности и система сертификации, которая позволяет подтвердить соответствие данному стандарту [80, с.213].

Требования, которые относятся к добровольной практике ведения финансовой отчетности и бизнеса, не были включены в стандарт ВОК-КСО-2007, т.к. контролируются соответствующими надзорными органами и регулируются национальным законодательством. На основе данного стандарта национальные организации по качеству России, Украины, Сербии и Казахстана в 2008 году приняли его редакцию – международный стандарт CSR/КСО-2008.

На ежегодном конгрессе Европейской организации качества в 2010 году руководство украинской и русской делегаций заявили о стандарте CSR/КСО-2008, сразу же интерес к нему проявили делегации Чехии, Франции, Испании, Австрии. Одобрено создание рабочей группы во главе с представителем России, Ю.А. Гусаковым, в итоговой резолюции конгресса, для подготовки предложений о продвижении стандарта в практику европейских стран. Ввиду этого в 2010 году создан Международный комитет по КСО (МК КСО – IC CRS). Абсолютно соответствуют требованиям утвержденного стандарта ISO 26000:2010 положения стандарта CSR/КСО-2008.

В 2011 году Международным комитетом по КСО было принято решение о введении в стандарт CSR/КСО-2008 дополнительно модуля «Удовлетворение интересов потребителей».

Социальная ответственность заключается еще и в том, что фирмы желают оправдать ожидания общественности в отношении продуктов своей деятельности и вместе с тем формируют высокие общественные стандарты, внося этим вклад в увеличение уровня и качества жизни.

Выделяются механизмы реализации КСО социальные программы, социальные инвестиции, корпоративный социальный отчет [81,с.73].

Социальные программы фирмы – это осуществляемая, на добровольной основе, фирмой деятельность в экономической и социальной сферах, носящая системный характер, связанная с миссией фирмы и стратегией развития, и направленная на удовлетворение запросов разных сторон, заинтересованных в деятельности фирмы.

Социальные инвестиции – это форма финансовой или другой помощи, которая выделяется фирмой на реализацию долгосрочных, и как обычно бывает, совместных партнерских программ, которые направлены на уменьшение социальной напряженности в регионах, где присутствует фирма и увеличение уровня жизни разных слоев общества.

Корпоративный социальный отчет – представляет собой публичный инструмент, с помощью которого информируются акционеры, сотрудники, партнеры и все общество о том, какими темпами как фирма осуществляет предусмотренные своей миссией, либо стратегическими планами развития цели по отношению к экономической устойчивости, экологической стабильности и социального благополучия [82,с.145].

Далее рассмотрим практику применения методов КСО предприятиями, функционирующими на территории Российской Федерации.

#### 1.ОАО «Татнефть» [83]

Корпоративная социальная ответственность является важнейшим принципом работы ОАО «Татнефть». Деятельность компании в этой области носит системный характер и направлена на создание эффективных и безопасных рабочих мест, обеспечение социальной защищенности работников и членов их семей, непрерывное профессиональное развитие персонала, поддержание благоприятной социальной обстановки в регионах деятельности.

Являясь социально ответственным членом общества, компания принимает на себя следующие обязательства перед всеми заинтересованными в ее деятельности сторонами:

1. Действовать в соответствии с законодательством;
2. Быть ответственным партнером государства;
3. Защищать права акционеров;
4. Ценить и уважать работников;
5. Открыто информировать своих акционеров, клиентов и работников о своей деятельности;
6. Действовать в соответствии с самыми высокими этическими стандартами;
7. Нетерпимо относиться к нарушениям трудовой и общественной дисциплины, к коррупции и взяточничеству;
8. Заботиться об охране окружающей среды;
9. Сотрудничать с общественными организациями;
10. Стремиться к тому, чтобы каждый работник искренне гордился тем, что работает в компании.

Принципы социальной политики компании:

1. Социальные льготы и гарантии (Коллективный договор);
2. Социальное страхование;
3. Охрана труда;
4. Обучение;
5. Улучшение жилищных условий;
6. Негосударственное пенсионное обеспечение;
7. Поддержка неработающих пенсионеров;
8. Поддержка молодых работников.

Значимой частью социальной политики ОАО «Татнефть» являются социальные и благотворительные программы в регионах деятельности. Активно участвуя в жизни общества, ОАО «Татнефть» создает тем самым условия для своего долгосрочного успешного развития.

Основные направления социальных программ группы «Татнефть»: развитие инфраструктуры городов и поселков; развитие массового спорта и здорового образа жизни; поддержка образования; поддержка культуры; духовное возрождение; поддержка здравоохранения; охрана материнства и детства; забота о здоровье работников компании и жителей региона; содействие социальным группам, нуждающимся в поддержке; создание рабочих мест.

Интересный опыт внутренней КСО компании, касающийся развития системы обучения, переподготовки кадров. Из отчета следует, что приоритетным направлением политики управления персоналом является многосторонняя подготовка руководителей высшего и среднего звена управления. Также компания «Татнефть» имеет опыт партнерства с образовательными учреждениями: развивает учебные центры, открывает базовые кафедры, организует производственную практику для студентов. С лучшими студентами компания заключает ученические договора, выплачивает им стипендию.

2. «ЗМ» [84]

Компания «ЗМ» давно придерживается той точки зрения, что репутация определяется не только финансовыми показателями, но и тем, как ведутся деловые операции.

«ЗМ» принимает активное участие в процессе стабильного и обеспечивающего учёт потребностей будущих поколений развития общества, уделяя особое внимание вопросам охраны окружающей среды, решению социальных проблем вкупе с экономическим прогрессом в мире. Для нас важно удовлетворять потребности общества не только сегодня, но и обеспечить эту возможность для будущих поколений.

Подходы компании ЗМ к корпоративной ответственности и долговременная стратегия и практика ведения работ непосредственно связаны с четырьмя основополагающими корпоративными ценностями:

1. Удовлетворение потребностей в высококачественной продукции;
2. Обеспечение доходов компании за счет качественного роста;
3. Уважение общественных интересов и защита окружающей среды;
4. Гордость сотрудников за свою компанию.

Эффективность системы менеджмента качества фирмы, в соответствии с требованиями законодательства, подтверждается со стороны органа по сертификации, ежегодным инспекционным контролем.

3. Билайн [85]

Концентрируясь на вопросах эффективности бизнеса, уделяется огромное внимание ответственности данной фирмы перед клиентами, для которых эта фирма работает, перед инвесторами, государством, сотрудниками, деловыми партнерами и обществом в целом.

В данной компании действуют четыре направления корпоративной социальной ответственности:

1. Фирма на телекоммуникационном рынке: развитие отрасли информационных коммуникаций; вклад в экономику стран присутствия.

2. Фирма и окружающая среда: мобильный телефон и дети; забота о клиентах; партнёрство с WWF.

3. Общество и фирма: просвещение и образование; адресная помощь.

4. Сотрудники и фирма: возможность профессионального развития и роста; программа стажировки молодых специалистов.

По каждому из вышеперечисленному пункту в компании четко работают и развиваются различные модели КСО. Рассмотрим некоторые направления.

Фирма и окружающая среда: Партнёрство с WWF.

С 2007 года Компания «Билайн» является одним из партнеров, поддерживающих первый в России крупный природоохранный проект «Программа восстановления переднеазиатского леопарда на Кавказе», разработанной специалистами Всемирного фонда дикой природы, Российской Академией Наук и утвержденной Министерством природных ресурсов и экологии России.

Общество и фирма: адресная помощь.

С 2005 года в «Билайн» действует Социальная политика, утвержденная Правлением Компании. Компания реализует программы в сферах поддержки образования и адресной помощи: людям с ограниченными возможностями; волонтерские и благотворительные инициативы; благотворительный комитет; подшефные детские дома.

Сотрудники и фирма:

^ Возможности роста и профессионального развития.

Корпоративный «Билайн» Университет предлагает сотрудникам в России и СНГ возможности профессионального роста и развития. В Компании реализована система очного обучения (тренинги и семинары), а также инновационные форматы развития.

Программа стажировки молодых специалистов. Программа «Третье поколение» – отличная возможность для талантливых студентов начать карьеру в динамично развивающейся компании. Привлекая молодежь, «Билайн» «растит» кадры в соответствии с корпоративными стандартами и создает крепкую основу для замещения возможных вакантных мест в будущем. Программа работает с 2006 года.

4. ФК «УРАЛСИБ» [86]

Базовым принципом деятельности Финансовой корпорации «УРАЛСИБ» было и остается социально ответственное предпринимательство. Компания стремится, чтобы финансовые продукты и услуги приносили прибыль и соответствовали потребностям клиентов. Вместе с тем компания всегда заботилась о том, чтобы ее деятельность способствовала развитию человеческого капитала и росту уровня жизни россиян. Этими принципами руководство компании будет руководствоваться и в дальнейшем.

ФК «УРАЛСИБ» на протяжении своего развития последовательно расширяла региональную сеть и внедряла высокие стандарты обслуживания.

Повышение качества жизни и развитие предпринимательской активности населения являются ключевыми элементами миссии Корпорации.

ФК «УРАЛСИБ» традиционно вкладывает значительные ресурсы в развитие персонала. От профессионализма сотрудников, их веры в результат, творчества и инновационного подхода к делу зависит эффективность Корпорации. ФК «УРАЛСИБ» предоставляет своим сотрудникам социальные гарантии и льготы в формате потребительской корзины, которая включает добровольное медицинское страхование, санаторно-курортное лечение и оплату карты в фитнес-клуб. В 2009 году ОАО «УРАЛСИБ» заключило с сотрудниками Коллективный договор, в котором закрепило социальные гарантии, льготы и компенсации, расширив их объем, и придало им статус гарантированных. Корпорация так же уделяет повышенное внимание вопросам здоровья и безопасности на производстве. Мы полностью разделяем позицию Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) в оценке негативного влияния на экономические показатели таких поведенческих факторов риска, как курение, нездоровое питание, низкая физическая активность, избыточная масса тела и др. Понимая актуальность данной проблемы, руководство ФК «УРАЛСИБ» разработало и успешно реализует стратегию пропаганды здорового образа жизни среди сотрудников.

В благотворительной деятельности «УРАЛСИБ» выбрал для себя приоритеты – помощь детям, которые волею судеб лишены родительской ласки, и просветительскую деятельность.

Традиция благотворительности ФК «УРАЛСИБ» насчитывает более 20 лет. За это время компании, входящие в Корпорацию, реализовали сотни различных проектов и долгосрочных социальных программ. Большинство социальных проектов и программ реализуются в рамках концепции венчурной филантропии: для достижения конкретных измеримых результатов в обозримом будущем. ФК «УРАЛСИБ» полностью разделяет необходимость внедрения экологически безопасных технологий в бизнес-процессы и придерживается политики раскрытия экологически значимой информации. Учитывая специфику бизнеса, ФК «УРАЛСИБ» определила для себя две приоритетные экологические задачи: экологизация (уменьшение негативных последствий) хозяйственной деятельности и противодействие наиболее разрушительным и экологически не обоснованным хозяйственным проектам.

Социальная деятельность ряда российских компаний пока носит скорее популистский характер, направлена на укрепление имиджа и не воспринимается как стратегическое направление деятельности. Можно выделить следующее:

1. Несмотря на то, что российские компании осознают необходимость социальной активности, и многие из них готовы вкладывать в это дополнительные средства, в настоящий момент КСО не рассматривается как одно из важнейших направлений, напрямую связанное с единой стратегией бизнеса.

2. Как правило, российские компании воспринимают социальную деятельность как источник информационных поводов для повышения собственного имиджа и формирования общественного мнения в регионах деятельности. В некоторых случаях выбор приоритетов при определении сфер социальной деятельности зависит от того, насколько это привлечет внимание общественности, а также от личных предпочтений руководителей компании.

3. Не все российские компании пришли к пониманию необходимости информационной открытости.

4. В российских компаниях деятельность в области КСО во многих случаях не имеет высокого статуса и осуществляется как побочная, на уровне начальников управлений и отделов.

## Список использованной литературы

1. Абакумов С.А. От гражданского Форума до создания Общественной палаты РФ (2001-2005) [Текст] / С.А. Абакумов. - М.: Признание. 2005. – 156 с.
2. Батанов А.С. Роль институтов гражданского общества и потенциала человеческой личности как возрастающих факторов ускорения социально-экономического развития России [Текст] / А.С. Батанов, В.И. Зоркальцев, С.П. Стреляев. М., 2005. – 186 с.
3. Калашников С.В. Очерк теории современного государства [Текст] / С.В. Калашников. М., 2007. – 224 с.
4. Комиссия добрых дел [Текст] \ \ Коммерсант. - 2006. - 15 февраля. – С. 4.
5. Лидеры корпоративной благотворительности в 2014 г. [Электронный ресурс] // Форум доноров. – Режим доступа: <http://www.donorsforum.ru/projects/lkb/proekt-2014/>.
6. Мировой рейтинг благотворительности [Электронный ресурс] // Charities Aid Formation. – Режим доступа: <https://www.cafonline.org/about-us/publications/2013-publications/world-giving-index-2013>.
7. Некоммерческие организации в России [Электронный ресурс] // ИТАР ТАСС России. – Режим доступа: <http://tass.ru/info/671635>.
8. Пешкова Н. Гражданское общество в мотивации благотворительной деятельности населения [Электронный ресурс] / Н. Пешкова // КиберЛенинка. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/grazhdanskoe-obschestvo-v-motivatsii-blagotvoritelnoy-deyatelnosti-naseleniya>.
9. Подберезкин А.И. Институты гражданского общества и стратегия России [Текст] / А.И. Подберезкин. М., 2006. – 296 с.
10. Подберезкин А.И. Роль институтов гражданского общества [Электронный ресурс] / А.И. Подберезкин, М.Н. Сангулия // Российская ассоциация электронных библиотек. - Режим доступа: [http://www.aselibrary.ru/datadocs/doc\\_402qi.pdf](http://www.aselibrary.ru/datadocs/doc_402qi.pdf).
11. Рейтинг некоторых стран мира по индексу благотворительности в 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gtmarket.ru/news/2013/12/03/6443>.
12. Россия 2012 [Текст]: стат. справочник. – М.: Росстат, 2012. – 59 с.
13. Россия 2013 [Текст]: стат. справочник. – М.: Росстат, 2013. – 62 с.
14. Россия 2014 [Текст]: стат. справочник. – М.: Росстат, 2014. – 62 с.
15. Россия 2015 [Текст]: стат. справочник. – М.: Росстат, 2015. – 62 с.
16. Рудакова О.В. Гражданское общество в системе экономических интересов [Текст] / О.В. Рудакова, В.В. Захаров // Научные записки ОрелГИЭТ. – 2011. - №1(5). – С. 351-354.
17. Рудакова О.В. Гражданское общество как ведущий фактор социально-экономического развития [Текст] / О.В. Рудакова, Г.А. Филонов // Территория науки. – 2013. - №2. – С.163-168.
18. Состояние некоммерческого сектора в Республике Башкортостан [Электронный ресурс] // Министерство труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан. - Режим доступа: [http://mintrudrb.ru/upload/docs/nko\\_rb\\_2014.pdf?ver=2](http://mintrudrb.ru/upload/docs/nko_rb_2014.pdf?ver=2).
19. Топ 10 самых богатых НКО [Электронный ресурс] // Вести. – Режим доступа: <http://www.vestifinance.ru/articles/46949?page=1>.



20. Юсупова Д. Воспитание гражданских добродетелей: как изменилось общество в России за 10 лет [Электронный ресурс] / Д. Юсупова // МИЛОСЕРДИЕ.RU. – Режим доступа: <https://www.miloserdie.ru/article/vospitanie-grazhdanskih-dobrodetelej-kak-izmenilos-obshhestvo-v-rossii-za-desyat-let-2/>.
21. Hvinden, B., Heikkilä, M. and Kamkare, I. (2001) 'Towards activation? The changing relationship between social protection and employment in Western Europe', in M. Kautto, J. Fritzell, B. Hvinden, J. Kvist and H. Uusitalo (eds), *Nordic Welfare States in the European Context*, London: Routledge
22. Giddens A. (1991) *Modernity and Self-identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press
23. World Health Organization (2002), *Understanding Civil Society*. Discussion Paper No.2, CSI/2002/DP2. Civil Society Initiative External Relations and Governing Bodies -[http://www.who.int/civilsociety/documents/en/understanding\\_en.pdf](http://www.who.int/civilsociety/documents/en/understanding_en.pdf)
24. Григорьева Н.С. Чубарова Т.В. Современной здравоохранение: политика, экономика, управление. - М.: Изд-во «Авторская академия», 2013. – 343 с.
25. Giddens, A. (1998) *The third Way*. Oxford: Polity Press
26. Рошаль Л.М. «Роль общественных организаций в развитии здравоохранения» - Режим доступа: <http://federalbook.ru/files/FSZ/soderghanie/Tom%2011/I/Z11-Roshal.pdf>
27. <http://ag.mos.ru/docs/annual-report-AG.pdf>
28. Закон Республики Татарстан от 14.10.2005 N 103-ЗРТ (ред. от 06.11.2013) «Об Общественной палате Республики Татарстан» (принят ГС РТ 09.09.2005)
29. Материалы II Республиканского форума социально ориентированных некоммерческих организаций, сайт Общественной палаты Республики Татарстан. – Режим доступа: [http://opr.tatarstan.ru/rus/forum\\_SONK.htm](http://opr.tatarstan.ru/rus/forum_SONK.htm) - 2013.
30. Salamon L.M., Hems L.C., Chinnock K. *The Nonprofit Sector: For What and for Whom? The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, 2000.
31. Кошелева Н. Развитие оценки под влиянием развития общественных наук и процессов в обществе. // Международная организация сотрудничества в области оценки EvalPartners в рамках Международной сети «Оценка программ» (IPEN). URL:<http://mymande.org/elearning/course-details/7>.
32. Борисова Е.И., Полищук Л.И. Анализ эффективности в некоммерческом секторе: проблемы и решения: Препринт WP10/2008/02. – М.: ГУ ВШЭ, 2008. – 32 с.
33. Bluedorn A. Cutting the Gordian knot: A critique of the Effectiveness Tradition in Organizational Research // *Sociology and Social Research*. 1980. Vol. 64. No. 4.
34. Панченков А.Ю., Андреев С.Н. Оценка результативности деятельности и маркетинга некоммерческих субъектов // *Российское предпринимательство*. 2013. № 1 (223). – С. 84-89. // Режим доступа: <http://www.creativeconomy.ru/articles/27636/>
35. Тощенко Ж.Т. Парадоксальный человек. – М: Гардарики, 2001. – С. 8.
36. Кулькова В.Ю. Российские тренды развития некоммерческих организаций в международной компаративистике // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2012. – № 30. – С. 37–46.
37. Кулькова В.Ю. Теоретические аспекты межсекторного социального партнерства в современном управлении // *Вестник Университета (Государственный университет управления)*. – 2013. – № 15. – С. 17-24.
38. Мироненко Н.В. Контрактные отношения как основной инструментальный построения межсекторного социального партнерства в контексте взаимодействий

НКО и населения // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 4. – С. 131-141.

39. Ульянова И.В. Институционально-правовые инструменты трансформации правового поля деятельности некоммерческих организаций// Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2014. – № 4. – С. 246-250.

40. Распоряжение Президента Российской Федерации от 7 сентября 2015 г. № 266-рп «Об образовании рабочей группы по выработке предложений о дополнительном регулировании деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций и некоммерческих организаций, созданных для достижения общественно полезных целей» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/laws/acts/69/5054544510881087.html>.

41. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 06.06.2002 № 313 «О республиканском конкурсе социальных проектов «Общественная инициатива – 2002».

42. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 07.04.2005 №167 «О проведении конкурсов социальных проектов в Республике Татарстан».

43. Министерство труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mtsz.tatarstan.ru/respublikanskiy-konkurs-sotsialnih-proektov.htm>.

44. Министерство труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mtsz.tatarstan.ru/rus/respublikanskiy-konkurs-na-poluchenie-grantov-km-r.htm>

45. Методические рекомендации по предоставлению субсидий некоммерческим организациям, оказывающим услуги по предоставлению дошкольного образования // Распоряжение Кабинета Министров Республики Татарстан от 26.04.2011 № 588-р.

46. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 21.09.2011 № 781 «Об утверждении республиканской целевой программы «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Татарстан» на 2011 – 2013 годы».

47. Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/SocOrientNoncomOrg/>.

48. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 29 января 2015 г. N 47 «О предоставлении государственной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в Республике Татарстан».

49. Министерство экономики Республики Татарстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://mert.tatarstan.ru/rus/Gospodderzka\\_socialno\\_orientirovannih\\_necommercheskih\\_organizaci.htm](http://mert.tatarstan.ru/rus/Gospodderzka_socialno_orientirovannih_necommercheskih_organizaci.htm).

50. Министерство экономики Республики Татарстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://mert.tatarstan.ru/rus/Reestr\\_RT\\_SONKO.htm](http://mert.tatarstan.ru/rus/Reestr_RT_SONKO.htm)

51. Казанский открытый университет талантов 2.0» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://utalents.ru/>.

52. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 03.12.2014 № 943 «Об утверждении государственной программы «Стратегическое управление талантами в Республике Татарстан на 2015-2020 годы».

53. Общественная палата Республики Татарстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://opr.tatarstan.ru/rus/fornko.html>
54. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 31.10.2013 № 823 «Об утверждении государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика Республики Татарстан на 2014 – 2020 годы».
55. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 15.12.2014 № 987 «О проведении конкурса социальных проектов территориальных общественных самоуправлений Республики Татарстан».
56. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 18.06.2014 № 420 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из бюджета Республики Татарстан на финансовое обеспечение получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам».
57. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 27.08.2013 № 601 «О внесении изменений в постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 28.06.2004 № 307 «О проведении ежегодных республиканских конкурсов «Человек и природа» и «ЭКОлидер».
58. Социальный инкубатор: история возникновения ресурсного центра для некоммерческих организаций [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kazanfirst.ru/feed/48536>
59. Указ Президента Республики Татарстан от 03.07.2015 № УП-619 «Об учреждении премии Президента Республики Татарстан за вклад в развитие институтов гражданского общества в Республике Татарстан».
60. Указ Президента Республики Татарстан от 18.08.2015 № УП-735 «О присуждении Премии Президента Республики Татарстан за вклад в развитие институтов гражданского общества в Республике Татарстан в 2015 году».
61. Общественная палата Республики Татарстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://opr.tatarstan.ru/rus/iii-respublikanskiy-forum-sotsialno-orientirovanni.htm>
62. Стратегия социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года: «Стратегия- 2030» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://tatarstan2030.ru/>.
63. Резиденция креативных индустрий «Штаб» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://vk.com/kazanspace>.
64. Информационно-аналитический бюллетень. Развитие гражданского общества и некоммерческого сектора в РФ. Июнь 32 (6) 2015 Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ «Местное самоуправление и гражданская самоорганизация» на XVI Апрельской международной конференции
65. Федеральный закон от 05.04.2010 N 40-ФЗ (ред. от 27.05.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_99113/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99113/)

66. Сайт Федеральной службы государственной статистики - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/state/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/)
67. Сайт Министерства экономики Республики Татарстан, раздел Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://mert.tatarstan.ru/rus/Gospodderzka\\_socialno\\_orientirovannih\\_necommerc\\_heskih\\_organizaci.htm](http://mert.tatarstan.ru/rus/Gospodderzka_socialno_orientirovannih_necommerc_heskih_organizaci.htm)
68. Сайт конкурса государственной поддержки ННО. Второй конкурс 2015 года в соответствии с Распоряжением Президента РФ №79-рп от 01.04.2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://grants.oprf.ru/grants2015-2/operators/ruy/about/>
69. СО НКО России. Чем занимаются и как финансируются [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.gks.ru/publish/prezent/infograf/nko\\_rus.pdf](http://www.gks.ru/publish/prezent/infograf/nko_rus.pdf)
70. Сайт Министерства труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mtsz.tatarstan.ru/>
71. НСОРБ. Эффективное и прозрачное местное самоуправление. – София: 2009
72. Вж. Cain, В.Е., Dalton, R.J& Scarrow, S.E. (2006) Democracy Transformed? Expanding Political Opportunites in Advanced Industrial Democracies (Oxford University Press).
73. Кодекс хороших практик гражданского участия в процессе взятия решений – Конференция МНПО на заседании 1.10.2009.
74. Ефремов С.В. Государственная поддержка СО НКО в Российской Федерации // Дисс. на соискание ученой степени канд.экон.наук. – М.: ВШЭ. – 2014, 182 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.hse.ru/data/2014/09/09/1316796095/dis.pdf>.
75. Ясин Е.Г. Текст выступления на научном семинаре «Рыночная экономика и гражданское общество» - Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://grans.hse.ru/news/160781036.html>.
76. Агентство социальной информации: Главная проблема НКО - недостаточная помощь региональных властей. Публ. 17.08.2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.asi.org.ru>.
77. Росбизнесконсалтинг [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbk.ru>
78. Кулькова В.Ю. Теоретические аспекты межсекторного социального партнерства в современном управлении //Вестник Университета (Государственный университет управления). - 2013. - №15. - С.017-024
79. Кулькова, В.Ю. Диагностика динамики устойчивости некоммерческих организаций //Среднерусский вестник общественных наук. - 2015. - № 3. - С. 183 – 192
80. Чирикова А. Е. Взаимодействие власти и бизнеса в реализации социальной политики: региональная проекция. – М.: Независимый институт социальной политики, 2011. – 152 с.

81. Кулькова В.Ю., Сафин И.Х. Реализация корпоративной социальной ответственности в социально-экономическом развитии региона // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012. № 36. С.72-80
82. Доклад о социальных инвестициях в России / Под ред. Литовченко С. – М.: Ассоциация менеджеров. 2011. –145 с.
83. Официальный сайт ЗАО «Татнефть» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:<http://www.tatneft.ru>
84. Официальный сайт «ЗМ» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:<http://www.3MRussia.ru>
85. Официальный сайт «Билайн» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.beeline.ru>
86. Официальный сайт ФК «УРАЛСИБ» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.uralsib.html>
87. Lester M. Salamon, The Tools of Government: A Guide to the New Governance (New York: Oxford University Press, 2002)
88. Кулькова В.Ю. Непрямое государственное управление и некоммерческий сектор: российские практики в контексте зарубежного опыта // Вестник государственного и муниципального управления. – 2015. - № 3(18). – С. 11-18
89. Кулькова В.Ю. Межбюджетный механизм финансирования государственных услуг в отрасли здравоохранения Республики Татарстан. – М.: Креативная экономика, 2008. – 224 с.
90. Кулькова, В.Ю. Структура и основные характеристики некоммерческого сектора в РФ //Среднерусский вестник общественных наук. - 2014.- № 3. - С. 233 – 241
91. Lester Salamon, The State of Global Civil Society and Volunteering, Center for civic society University Johns Hopkins 2013, p. 3-5

## Справка об авторах

<p><b>Непрямое государственное управление как концептуальное обоснование технологий построения взаимодействий социально ориентированных некоммерческих организаций со стейкхолдерами (вместо предисловия)</b></p>	<p><b>Кулькова Варвара Юрьевна</b>, д-р экон. наук, Чл-корр. РАЕН, руководитель проекта РГНФ № 14-02-00119</p>
<p><b>1. Методологическое обоснование технологии построения взаимодействий социально ориентированных некоммерческих организаций со стейкхолдерами</b></p>	
<p>1.1. Место в системе гражданского общества и технологии взаимодействий некоммерческого сектора с институтами гражданского общества</p>	<p><b>Рудакова Ольга Викторовна</b>, г. Орел, д-р экон. наук, профессор кафедры экономики чешской теории и мировой экономики ФГБОУ ВПО «Орловский государственный институт экономики и торговли»  <b>Лыгина Нина Ивановна</b>, г. Орел, д-р экон. наук, профессор кафедры маркетинга и торгового дела ФГБОУ ВПО «Орловский государственный институт экономики и торговли»,          Председатель ассоциации общественных объединений «Общественная палата Орловской области»</p>
<p>1.2. Роль гражданского общества в обеспечении права граждан на охрану здоровья</p>	<p><b>Григорьева Наталия Сергеевна</b>, г. Москва, доктор политических наук, профессор, директор Центра сравнительной социальной политики факультета государственного управления ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»</p>
<p>1.3. Становление института Общественной палаты в построении взаимодействий некоммерческих организаций со стейкхолдерами</p>	<p><b>Фомин Анатолий Алексеевич</b>, г. Казань, канд. истор. наук, канд. юрид. наук, председатель Общественной палаты Республики Татарстан</p>
<p>1.4. Проектная деятельность как технология взаимодействий социально ориентированных некоммерческих организаций с заинтересованными сторонами</p>	<p><b>Бурмыкина Ирина Викторовна</b>, г. Липецк, доктор социологических наук, профессор кафедры управления и социально-гуманитарных технологий, ФГБОУ ВПО «Липецкий государственный педагогический университет»</p>

<b>2. Российские и региональные тренды развития некоммерческого сектора</b>	
2.1. Тенденции развития социально ориентированных некоммерческих организаций в регионах России	<b>Мироненко Надежда Викторовна</b> , г. Орел, кандидат экономических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Орловский филиал)
2.2. Реализация программного подхода в поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций: опыт Республики Татарстан	<b>Хакимуллина Айгуль Азатовна</b> , г. Казань, главный советник отдела прикладных исследований и проектов Управления по взаимодействию с институтами гражданского общества Департамента Президента Республики Татарстан по вопросам внутренней политики
2.3. Использование потенциала некоммерческих организаций в развитии агропромышленного сектора России в контексте трендов некоммерческого сектора в Республике Мари-Эл	<b>Луговнина Светлана Михайловна</b> , г. Йошкар-Ола, кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента и бизнеса ФГБОУ ВПО «Поволжский государственный технологический университет»
<b>3. Отечественные и зарубежные практики реализации технологий взаимодействий социально ориентированных некоммерческих организаций со стейкхолдерами</b>	
3.1. Программы поддержки некоммерческого сектора как технологии взаимодействий НКО и государства	<b>Сафина Зульфия Нурмухаметовна</b> , г. Казань, доктор педагогических наук, профессор кафедры социально-культурной деятельности Казанского государственного университета культуры и искусств
3.2. Взаимодействие неправительственных организаций и местной власти: кейс Республики Болгарии	<b>Едибе Ахмедова</b> , г. Разград (Болгария), докторант ВСУ «Черноризец Храбрый»
3.3. Налоговые льготы как инструмент государственной поддержки во взаимодействиях государства и некоммерческих организаций	<b>Дорошина Ольга Петровна</b> , г. Казань, кандидат экономических наук, заведующая кафедрой налогов и налогообложения НОУ ВПО «Университет управления «ТИСБИ»
3.4. Практики реализации корпоративной социально ответственности в построении взаимодействий некоммерческих организаций и коммерческого сектора	<b>Валеева Юлия Сергеева</b> , г. Казань, кандидат экономических наук, проректор по науке Казанский кооперативный институт Российского университета кооперации <b>Садыков Ринат Талибович</b> , г. Казань, аспирант кафедры экономики и инноватики, Казанский кооперативный институт Российского университета кооперации

ТЕХНОЛОГИИ ПОСТРОЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЙ  
СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ  
НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ СО  
СТЕЙКХОЛДЕРАМИ

*Коллективная монография с зарубежным участием*

*Под редакцией д-ра экон. наук В.Ю. Кульковой*

Формат 60x84 1/16. Печ.л. 6  
Печать ризографическая.  
Тираж 500 экз. Заказ № 976/12

---

Отпечатано в авторской редакции в типографии  
ООО «Печать-Сервис-XXI век»  
420073, г. Казань, ул. А. Кутуя, д. 88  
(843) 295-14-48, 260-88-09  
E-mail: Gulaprint@mail.ru