УДК 332.012.33

Цветова Галина Владимировна – канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры финансов и кредита Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail*: *mgalin1008@mail.ru*

Г.В. Цветова
G.V. Cvetova

Социально ориентированные некоммерческие организации как институциональные единицы общественного сектора экономики[1]

В статье рассматриваются финансово-экономические аспекты деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СО НКО) в Российской Федерации и Дальневосточном федеральном округе, анализируются основные проблемы социально ориентированных некоммерческих организаций, препятствующие их развитию и полноценному участию в региональном социально-экономическом развитии. Проведено исследование качественного и количественного состава источников формирования финансовых ресурсов социально ориентированных некоммерческих организаций в зависимости от вида осуществляемой ими деятельности.

Socially oriented non-profit organizations as institutional units of the public sector of the economy

The article deals with the financial and economic aspects of the activities of socially oriented non-profit organizations in the Russian Federation and the far eastern Federal District; it analyses the main problems these organizations to the development and full participation in the regional economic and social development.

Study on qualitative and quantitative composition of the sources of funding socially oriented non-profit organizations, depending on the type of their activities.

Ключевые слова: *социально ориентированные некоммерческие организации, общественный сектор экономики, социальные услуги, источники финансирования деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, субсидии, гранты.*

[1] Статья подготовлена в рамках научно-исследовательской работы «Проведение мониторинга результатов деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций в Хабаровском крае и прогноз их дальнейшего развития», заказчик – правительство Хабаровского края.

Keywords: *socially oriented non-profit organizations, public sector, social services, the sources of funding of the socially-oriented non-profits, subsidies, grants.*

Тенденцией современного этапа развития общественного сектора экономики является расширение его институциональной структуры за счет привлечения все большего количества негосударственных некоммерческих организаций к выполнению функций, которые еще недавно считались прерогативой органов государственной власти и местного самоуправления. Это характерно практически для всех развитых стран.

Основные результаты деятельности общественного сектора находят свое воплощение в конкретных общественных благах, которые можно охарактеризовать как экономические блага, удовлетворяющие коллективные потребности людей, находящиеся в коллективном пользовании и, как правило, не нереализуемые на основе рыночных законов. Доступ к этим благам имеют граждане всего государства или его отдельных регионов. Примерами подобного рода общественных благ могут служить: национальная оборона и безопасность, пожарная охрана, благоустройство территорий. К общественным благам индивидуального потребления относят услуги сфер здравоохранения, образования, культуры, социального обеспечения. Эти общественные блага являются социально значимыми, т. к. их потребление приносит выгоду не только непосредственным пользователям этих благ, но и всему обществу в целом.

Государство традиционно считается основным поставщиком общественных благ и, соответственно, основным институтом общественного сектора экономики. Это относится к таким благам, как национальная оборона и безопасность или услуги регулирования дорожного движения [1]. Однако в случае предоставления социально значимых благ необходимо рассматривать возможности привлечения негосударственных некоммерческих организаций к участию в их производстве. Это особенно актуально в условиях повышающейся с каждым годом социальной нагрузки на бюджеты, особенно территориального уровня.

Социально ориентированные некоммерческие организации – это эффективные поставщики широкой номенклатуры и более высокого качества социальных услуг, обеспечивающие создание новой добавленной стоимости за счет инфраструктурного развития [2, с.165].

В соответствии с законодательством Российской Федерации, социально ориентированными некоммерческими организациями (далее – СО НКО) признаются некоммерческие организации, созданные в формах общественных или религиозных организаций (объединений), общин коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьих обществ, фондов, некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов), за исключением государственных корпораций, государственных

компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями [3].

СО НКО осуществляют деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации. К таким видам деятельности относятся:

1) социальная поддержка и защита граждан;

2) подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, различного вида катастроф, к предотвращению несчастных случаев;

2) оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам;

4) охрана окружающей среды и защита животных;

5) охрана, содержание объектов и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение;

6) оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения;

7) профилактика социально опасных форм поведения граждан;

8) благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества [3].

Установлен закрытый перечень таких видов деятельности. Вместе с тем, для признания некоммерческих организаций социально ориентированными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований могут устанавливаться (наряду с вышеуказанными видами деятельности) другие виды деятельности, направленные на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации. В частности, Законом Хабаровского края «О видах деятельности некоммерческих организаций для признания их социально ориентированными» к СО НКО отнесены организации, которые в соответствии с учредительными документами осуществляют защиту исконной среды обитания, сохранение и развитие традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации [4, с. 22].

Некоммерческие организации, осуществляющие вышеназванные виды деятельности, могут получать поддержку от органов власти разных уровней в различных формах: финансовую, имущественную, информационную, консультационную, а также поддержку в области подготовки дополнительного профессионального образования работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций.

Кроме того, формами экономической поддержки СО НКО являются:

- предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям налоговых льгот;

- размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;

- предоставление юридическим лицам, оказывающим СО НКО материальную поддержку, налоговых льгот.

Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования вместе с перечисленными формами поддержки могут оказывать поддержку СО НКО в иных формах за счет бюджетных ассигнований соответственно бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Оказание финансовой поддержки СО НКО может также осуществляться за счет бюджетных ассигнований из федерального бюджета, региональных и местных путем предоставления субсидий. Оказание имущественной поддержки СО НКО осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления путем передачи во владение и (или) в пользование таким некоммерческим организациям государственного или муниципального имущества. Указанное имущество должно использоваться только по целевому назначению.

Согласно официальным данным Министерства юстиции РФ, на территории России зарегистрированы 405720 НКО. В этот перечень входят как организации, имеющие статус «исключенных» (184647), так и статус «зарегистрированных» (221073) [5].

Из 221073 зарегистрированных НКО к «третьему сектору» можно отнести 192956 организаций (в это число не входят политические партии, государственные корпорации, государственно-общественные объединения, ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств, ассоциации экономического развития, садоводческие, огороднические, дачные и иные товарищества, советы муниципальных образований, ТСЖ, ТПП, нотариальные палаты, учреждения) [6]. Численность занятых в «третьем секторе» составляет 1,1% экономически активного населения или более 828 тыс. чел. В то же время, уровень государственной поддержки этой сферы в России существенно отстает от развитых стран.

По своим основным показателям российский «третий сектор» заметно отстает от «третьего сектора» в развитых странах (преимущественно государств Западной Европы и Северной Америки). Так, в РФ доля доходов НКО в ВВП составляет 0,9%. В развитых государствах этот показатель – 6,5%. В России в организациях «третьего сектора» занято 1,1% от общей численности занятых. А в развитых странах число занятых – 7,1%. Доля социально ориентированных организаций в общей численности некоммерческих организаций в РФ составляет 13,5%, в государствах Западной Европы и Северной Америки на аналогичный показатель приходятся 60% – 70% [6].

На территории Дальневосточного федерального округа зарегистрированы 20736 некоммерческих организаций. Более 60% всех некоммерческих организаций сосредоточены в трех субъектах Дальневосточного федерального округа:

- Амурская область – 1732 (8%);

- Еврейская автономная область – 470 (2%);
- Камчатский край – 2004 (10%);
- Приморский край – 6072 (29%);
- Республика Саха (Якутия) – 3811 (18%);
- Сахалинская область – 2433 (12%);
- Хабаровский край – 3969 (19%);
- Чукотский автономный округ – 245 (1%) [5].

В Дальневосточном федеральном округе, как и в России в целом, некоммерческие организации осуществляют свою деятельность преимущественно в следующих сферах: работа с ветеранами и инвалидами; работа с молодежью; формирование здорового образа жизни; добровольчество и благотворительность; экологическая деятельность; защита прав потребителей; сохранение и развитие традиционного образа жизни, промыслов и культуры коренных малочисленных народов Дальнего Востока. Почти каждая четвертая некоммерческая организация занимается предоставлением социальных услуг. Следует отметить, что реально работающие некоммерческие организации составляют менее половины от официально зарегистрированных.

Развитию негосударственных НКО и их полноценному участию в региональном социально-экономическом развитии мешают **две основные проблемы:** нехватка профессиональных кадров, а также отсутствие постоянных и надежных источников финансирования. Причем, появление первой проблемы (кадровой) связано с отсутствием финансирования.

Экономически НКО в большинстве своем очень слабы. По данным Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора, менее чем пятой части организаций хватает средств на осуществление всего задуманного, еще столько же балансируют на грани выживания, работая исключительно на энтузиазме. Нехватку средств испытывают большинство организаций. В трети НКО вообще нет сотрудников, работающих на постоянной основе на условиях полной занятости, 24% – обходятся 1 – 5 постоянными работниками. Нехватка рабочих рук восполняется добровольцами лишь отчасти, 24% организаций не привлекают их к своей работе [7].

В рамках анализа первой проблемы следует отметить, что количество занятых в некоммерческом секторе на постоянной основе составляет менее 1% экономически активного населения. Это недостаточно для осуществления профессиональной деятельности. Кроме того, проблемой является и отсутствие специалистов специфической направленности, необходимых для развития некоммерческих организаций, – юристов, бухгалтеров, специалистов по фандрайзингу, стратегическому планированию, социальному маркетингу. Добровольцы привлекаются, как правило, для осуществления разовых акций и не могут повлиять на стратегическое развитие организации. В таких условиях необходимы действия по профессиональной подготовке и переподготовке работников НКО.

Анализ второй проблемы (отсутствие постоянных и надежных источников финансирования) свидетельствует о том, что НКО постоянно приходится заниматься **фандрайзинговой деятельностью –** деятельностью по привлечению ресурсов [1].

Источники финансирования СО НКО можно условно разделить на три группы: собственные ресурсы (внутренние источники финансирования); средства, поступающие из бюджетов разного уровня (внешние источники финансирования); средства, привлекаемые из негосударственных источников (безвозмездные поступления или средства «доноров»).

В среднем (см. таблицу 1), 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%) [6].

Первая группа – собственные ресурсы (внутренние источники финансирования). К ним можно отнести членские и учредительские взносы, доходы от собственности (оборудование, помещение, земля), доходы от оказания платных услуг или производства товаров (если это не противоречит уставу организации). Использование внутренних источников требует от НКО мобилизации имеющихся ресурсов для получения дохода на содержание организации и уставную деятельность.

Наиболее обсуждаемый из внутренних источников – предпринимательская деятельность. Закон «О некоммерческих организациях» разрешает ее осуществление, поскольку она служит достижению уставных целей НКО при условии, что такая деятельность указана в учредительных документах организации. Три из четырех видов предпринимательской деятельности (производство товаров и услуг, приобретение и реализация ценных бумаг, приобретение и реализация имущественных и неимущественных прав) вправе вести НКО любой организационно-правовой формы, кроме объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов).

Таблица 1

Структура источников финансирования деятельности СО НКО, в % [6]

Источник финансирования	В среднем, в развитых странах	В среднем, в развивающихся странах	В Российской Федерации
Собственные ресурсы	35	61	22
Государственное (бюджетное) финансирование	48	22	5
Средства, привлекаемые из негосударственных источников	17	17	73

Социальные мероприятия, консультации, социальную рекламу, другие товары и услуги НКО могут оформлять договорами и контрактами на оказание услуг. Эта деятельность рассматривается, как приносящая доход, который может быть направлен на ведение уставной деятельности. Если организация получает целевое финансирование и занимается предпринимательской деятельностью, она должна обеспечить раздельный учет поступлений. Однако предпринимательская деятельность НКО должна соответствовать основному профилю деятельности, что сильно сужает выбор при формировании линейки коммерческой «продукции». Кроме того, определенные трудности создает раздельный налоговый учет. Таким образом, это по силе только тем НКО, которые могут позволить себе квалифицированную финансовую службу (или, как минимум, квалифицированного бухгалтера).

Вторая группа – средства, поступающие из бюджетов разного уровня (внешние источники финансирования). Это может быть целевое финансирование некоммерческой организации, если она, например, является одним из соисполнителей в рамках реализации целевой программы. Другими инструментами получения бюджетных средств являются государственный (муниципальный) заказ и государственный (муниципальный) грант.

В РФ государственное финансирование СО НКО реализуется посредством предоставления целевых грантов, выделяемых министерствами, Президентом РФ (Программа президентских грантов); региональными органами власти (региональные программы поддержки СО НКО, проведение конкурсов социальных проектов профильными министерствами, ведомствами, департаментами). Следует отметить вариации тематических направлений выделения грантов СО НКО: поддержка отдельных категорий населения (семьи, молодежи, реабилитация и адаптация инвалидов – региональные программы); профилактика социального сиротства, повышение качества жизни пожилых граждан, социальная адаптация инвалидов (программы поддержки Министерства экономического развития РФ); защита прав человека, культура, социальная политика (Программа президентских грантов). При этом, используется разный механизм распределения средств.

Отдельное место в приоритетах государственного финансирования от Министерства экономического развития РФ занимают мероприятия по обучению специалистов НКО, развитию инфраструктурной поддержки: создание региональных и межрегиональных ресурсных центров, оказывающих информационно-консультационную, кадровую, научно-исследовательскую, методическую поддержку СО НКО, осуществляющих экспертную деятельность в развитии кооперации государства и НКО. Создание специализированного института в РФ – Национального фонда поддержки НКО – планируется в среднесрочной перспективе (в период 2012 – 2020 гг.).

В 2012 г. финансирование НКО в виде субсидий из федерального бюджета составило 2 млрд. руб. [7]. Большинство средств было получено НКО от отраслевых министерств напрямую без процедуры конкурсного отбора. При этом, субсидии из года в год выделяются одним и тем же организациям. Серьезного увеличения поддержки региональных НКО не происходит. Системным сдвигам в инфраструктурном развитии третьего сектора должна содействовать *Программа поддержки СО НКО*. В рамках названной программы в 2012 г. Министерством экономического развития РФ на конкурсной основе были распределены между некоммерческими организациями 162 млн. руб., а также были выделены средства регионам, направленные на стимулирование формирования и реализацию региональных программ поддержки СО НКО. В 2010 г. программы поддержки СО НКО действовали только в 7 регионах, в 2012 г. – в 57. Была обеспечена финансовая поддержка на конкурсной основе более 2000 социально ориентированным некоммерческим организациям в 49 субъектах Российской Федерации [2, с. 167].

Таким образом, субсидии позволяют СО НКО получать значительные средства (в том числе на уставную деятельность), осуществлять долгосрочные проекты в условиях стабильного поступления средств, открывают доступ к административному ресурсу, помогают укрепить репутацию в глазах бизнес-сообщества, т. к. компании легче идут на контакт с теми, кого поддерживает государство. Но, при этом, претенденты на получение субсидий могут столкнуться с рядом трудностей: при подаче заявки, помимо сведений о размере бюджета, как правило, запрашивается финансово-экономическое обоснование. Кроме того, гранты в форме субсидий предоставляются на условиях софинансирования и доступны только тем организациям, которые уже располагают определенными ресурсами. В рамках региональных программ поддержки СО НКО (например, в г. Санкт-Петербурге) субсидии могут предоставляться только на выполненные проекты, что также существенно ограничивает доступ организаций к бюджетным средствам.

Процедуры государственного (муниципального) заказа, установленные ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ-94), предоставляют НКО дополнительные возможности по реализации товаров и услуг по договору или государственному контракту. За счет участия в реализации государственного (муниципального) заказа НКО может увеличить масштабы своей деятельности или освоить новые услуги, зная, что на них будет спрос. Но, при этом, НКО приходится конкурировать с другими претендентами, в первую очередь с субъектами малого бизнеса.

С 1 января 2014 г. вместо ФЗ-94 начинает действовать ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг, для обеспечения государственных нужд». В соответствии с ним, не менее 15% совокупного годового объема закупок, предусмотренного планом-графиком, заказчики

должны размещать среди субъектов малого предпринимательства и СО НКО. Начальная (максимальная) цена контракта не должна превышать 20 млн. руб.

Третья группа источников финансирования НКО – средства, привлекаемые из негосударственных источников (безвозмездные поступления или средства «доноров»). К ним относятся частная и корпоративная благотворительность, средства российских и зарубежных фондов, предоставляемые в форме грантов, как правило, на конкурсной основе.

НКО получают поддержку бизнеса в рамках благотворительных программ и программ социальных инвестиций, включая конкурсы грантов для НКО, в рамках программ корпоративного волонтерства, путем безвозмездного (или на льготных основаниях) предоставления товаров и услуг. Как отмечают эксперты, успешное взаимодействие НКО с бизнес-сообществом все больше тяготеет к партнерским вариантам, когда компании используют опыт и экспертный потенциал НКО для наращивания эффективности своих благотворительных программ и программ корпоративного волонтерства.

Из всех видов безвозмездных поступлений большинству некоммерческих организаций доступны пожертвования и гранты.

Пожертвования – деньги и иное имущество (кроме подакцизных товаров), безвозмездно переданные на содержание организации и ведение уставной деятельности, могут принимать все НКО, на которых распространяется действие Закона «О некоммерческих организациях». При этом, необходимо одновременное соблюдение требований раздельного учета и целевого использования.

К преимуществам частных пожертвований в качестве источника финансирования НКО относят возможность установить эмоциональный контакт с жертвователем, отсутствие сроков по сбору, простую отчетность и то, что, хотя суммы небольшие, они могут поступать в течение длительного времени. Наибольшие шансы на успех в сборе частных пожертвований имеют организации, имеющие «имиджевое лицо», известные широкой аудитории, помогающие социально одобряемой целевой группе и собирающие средства на помощь определенным людям (в первую очередь детям, нуждающимся в дорогостоящем лечении, и жертвам стихийных бедствий) [7].

Сбор частных пожертвований проблематичен, если необходимость помощи целевой группе не очевидна, или целевая группа относится к числу социально неодобряемых, а также, если целью является сбор средств на содержание самой НКО.

В соответствии со ст. 251 НК РФ (подпункт 14 п. 1), грантами признаются деньги и иное имущество, переданные на безвозмездной и безвозвратной основе российскими физическими лицами, некоммерческими организациями, а также иностранными и международными организациями (по перечню таких организаций, утверждаемому Правительством РФ) на осуществление конкретных

программ в области образования, искусства и культуры, охраны окружающей среды, физкультуры и непрофессионального спорта, защиты прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных законодательством РФ.

Среди недостатков грантового финансирования эксперты называют огромную отчетность, частичность финансирования и необходимость собственного вклада организации в проект, ограничения программного бюджета. Гранты, как правило, доступны «опытным» НКО, у кого достаточно широкий «портфель» направлений деятельности (им будет легче в нужный момент найти фонд, у которого есть соответствующие программы), имеются кадровые ресурсы для реализации проекта, опыт работы с фондами (хорошая «грантовая история»), есть возможность внести собственный вклад, хорошо налажен документооборот, есть навыки формирования отчетности.

Недавно созданным организациям, тем, у кого нет конкретных проектов (только текущая деятельность) или их мало, гранты в качестве основного источника финансирования не подходят.

В связи с изменением государственной политики в сфере НКО (принятие закона об «иностранных агентах») эксперты оценивают финансовые потери третьего сектора экономики в 2013 г. в размере 19 млрд. руб. Этих финансовых ресурсов НКО не получили в том числе из-за ухода из РФ крупных иностранных доноров. Финансовые трудности в 2013 г. испытывали организации, занимающиеся правозащитой, помощью наркозависимым, ВИЧ-инфицированным, оказывающие содействие в реабилитации освободившихся из мест лишения свободы, а также участвующие в подготовке наблюдателей на выборах [7].

Следует отметить, что доноры крайне неохотно финансируют текущую деятельность НКО, предпочитая поддерживать отдельные проекты.

Таким образом, можно выделить основные факторы, которые влияют на возможность привлечения средств из разных источников в НКО: организационно-правовая форма НКО; виды деятельности, предусмотренные уставом; наличие или отсутствие предпринимательской деятельности; имеющиеся ресурсы; выбранная система налогообложения; особенности бюджетной политики НКО.

Основными формами поддержки СО НКО на региональном и муниципальном уровнях являются: выделение субсидий; распределение грантов; предоставление помещений (безвозмездно или по льготным ставкам аренды); информационная поддержка.

Обращает на себя внимание тот факт, что в регионах практически не используются такие формы поддержки, как:

- размещение у некоммерческих организаций заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;

- предоставление гражданам и юридическим лицам, оказывающим некоммерческим организациям материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах;

- предоставление льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

Впрочем, надо отметить, что сами некоммерческие организации в первую очередь хотят получать экономическую поддержку от властей, а не брать на себя некоторые социальные функции государства.

Литература и источники:

1. Ясницкая, Я.С. Некоммерческие организации как институциональные единицы общественного сектора экономики в регионах Приволжского федерального округа / Я. С. Ясницкая // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 6. [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http://www.elibrary.ru (дата обращения: 17.12.2013).

2. Кулькова, В. Ю. Организационно-информационная поддержка деятельности СО НКО в Российской Федерации и Республики Татарстан / В. Ю. Кулькова, О. В. Рудакова, Н. В. Мироненко // Вестник ОрелГИЭТ. – 2012.– № 2(20). – С. 165 – 170.

3. О некоммерческих организациях : федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ с изм. от 16.10.2012 г. [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://www.portal-nko.ru (дата обращения: 05.12.2013).

4. Поличка, Н. П. Развитие некоммерческой деятельности в регионах и муниципалитетах: теория и практика / Н. П. Поличка, М. А. Поличка. – Хабаровск : Некоммерческое партнерство «ДВНЦМСУ», 2012. – 162 с.

5. Официальный сайт Министерства юстиции РФ. Информационный портал «О деятельности некоммерческих организаций» Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http://www.minjustl.ru (дата обращения: 05.12.2013).

6. Доклад о развитии институтов гражданского общества в России "Третий сектор" в России: текущее состояние и возможные модели развития [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http://www. civilfund.ru (дата обращения: 25.12.2013).

7. Развитие финансово-экономической устойчивости российских НКО. Аналитическая записка [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: www. asi.org.ru (дата обращения: 05.12.2013).