

В статье приводится описание результатов исследования, направленного на выявление влияния новых форм государственной поддержки на трансформацию некоммерческого сектора Ярославской области в 2018 году. Авторами акцентируется внимание на слабую восприимчивость некоммерческим сектором региона таких новых векторов государственной поддержки и активизации НКО, как выход на рынок социальных услуг через механизм социального заказа, вхождение в реестр поставщиков социальных услуг. Авторами по итогам анализа региональной и федеральной нормативной базы о возможностях НКО выхода на рынок социальных услуг делается вывод, что не все предусмотренные законодательством формы удобны НКО и являются привлекательными для некоммерческого сектора.

Ключевые слова: некоммерческие организации; социальные услуги; поставщики; социальный заказ; государственная поддержка

The article describes the results of a study aimed at identifying the impact of new forms of state support on the transformation of the non-profit sector of the Yaroslavl region in 2018. The authors focus on the weak susceptibility by the non-profit sector of the region of such new vectors of state support and activation of NGOs, such as entering the social services market through a social order mechanism, and entering the register of social service providers. The authors, based on the analysis of the regional and federal regulatory framework on the possibilities for NGOs to enter the social services market, conclude that not all forms provided by law are convenient for NGOs and are attractive for the non-profit sector.

Keywords: non-profit organizations; social services; providers; social order; government support

Е. А. Исаева, А. В. Соколов

Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

E-mail: elenia2000@mail.ru

E-mail: alex8119@mail.ru

Трансформация некоммерческого сектора Ярославской области в 2018 году: влияние новых форм доступа к бюджетным средствам*

Научная статья

Е. А. Isaeva, A. V. Sokolov

P. G. Demidov Yaroslavl State University

Transformation of the non-profit sector of the Yaroslavl region in 2018: the impact of new forms of access to budget funds

Scientific article

Некоммерческий сектор России в последние годы находится под пристальным вниманием органов государственной власти нашей страны [1, с. 145]. Желание понять мотивацию руководителей, сотрудников и активистов НКО, посчитать экономическую выгоду от работы сектора, направить в нужное государству русло развитие некоммерческих организаций приводит к активизации нормативного регулирования в сфере деятельности НКО. Очевидно стремление государства к профессионализации некоммерческого сектора

России, его трансформации из клубов по интересам, работающих по принципу «активничаем, когда есть время и желание», в полноценного экономически самостоятельного субъекта, способного не только просить поддержку для реализации социальных проектов, но и производить качественные социальные услуги, выходя на самоокупаемость. Государство всячески способствует выходу НКО на рынок социальных услуг, что порой приводит к созданию «гибридных» НКО, сочетающих одновременно особенности

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научно-исследовательского проекта №19-011-00268 «Трансформация гражданской активности в условиях развития информационно-коммуникативных технологий (на примере Ярославской области)».

© Исаева Е. А., Соколов А. В., 2019

некоммерческой организации и работы на финансовый результат. Войдя в реестр поставщиков социальных услуг, некоммерческие организации уже не могут ни отказать лицу, имеющему право на услугу, ни выполнить ее с низким качеством, ни отключить «за неуплату» сайт организации, где размещается требуемая нормативными актами информация о юридическом лице. НКО оказываются на равной ступени с бизнесом, с организациями в социальной сфере, учрежденными государством. И ответственный шаг, на который руководитель НКО решился, став субъектом рынка социальных услуг, не дает право на ошибку, нет никаких послаблений, позволяющих организациям третьего сектора сослаться на некомпетентность, маленькие зарплаты, отсутствие квалифицированного персонала, заемных средств и др.

Государство также стимулирует НКО на максимальную информационную открытость – наличие наполненного актуальной информацией сайта, групп в социальных сетях, новостных материалов в СМИ является одним из важных компонентов при решении вопроса о победе НКО в конкурсе президентских грантов; открытость – один из 10 критериев, которые позволяют проекту претендовать на победу и получение бюджетного финансирования.

Официально провозглашенный государством доступ НКО к бюджетным средствам в социальной сфере выступает, с одной стороны, своеобразной «морковкой», фактором активизации [2, с. 88] деятельности для самих НКО, нуждающихся в денежных средствах, с другой – «головной болью» для органов власти, которые обязаны обеспечить для неприбыльных организаций этот самый доступ.

Такой запрос на развитие сектора, постановку его на новые экономические рельсы может находить отклик у целевой аудитории эксперимента, но может остаться и незамеченным. Влияние новых федеральных трендов на некоммерческий сектор можно рассмотреть на примере Ярославской области.

По состоянию на 31.12.2018 в ведомственном реестре зарегистрированных некоммерческих организаций Управления Минюста России по Ярославской области содержатся сведения о 2087 некоммерческих организациях. Количество вновь создаваемых НКО в регионе в последние четыре года ощутимо снижается. Приведем статистику создания новых некоммерческих

организаций в регионе за последние 6 лет: 2012 г. – 160; 2013 г. – 163; 2014 г. – 97; 2015 г. – 123; 2016 г. – 118; 2017 г. – 114; 2018 г. – 94 новых НКО. В 2018 году зафиксирован самый низкий показатель за последние годы. Получается, что развитие нормативной базы о поддержке НКО, указанная выше «морковка» не способствует численному увеличению некоммерческого сектора экономики России [3, с. 58]. При этом практика показывает, что давно работающие НКО в принципе не готовы к новым требованиям государства о стандартизации и стабильном качестве услуг. Этому не способствует и профильная нормативная база, регулирующая работу НКО: деятельность, приносящая доход, не может для НКО становиться основной. Статистика в регионе показывает, что прирост новых НКО не такой большой, чтобы общее их число оставалось неизменным, чтобы число вновь созданных покрывало количество НКО, прекративших существование.

Если проанализировать динамику «ухода из жизни» некоммерческих организаций в регионе, то количество ликвидированных в 2018 г. некоммерческих организаций в судебном порядке и по решению высшего руководящего органа – 76 (в 2017 г. – 50). Количество некоммерческих организаций, исключенных в 2018 г. из Единого государственного реестра юридических лиц по решению Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы № 7 по Ярославской области в соответствии со статьей 21.1 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», – 61 (в 2017 г. – 88; 2016 г. – 156; 2015 г. – 90; 2014 г. – 178; 2013 г. – 217; 2012 г. – 186). То есть в 2018 г. на 137 «умерших» НКО приходится 94 «родившихся».

Если смотреть некоммерческий сектор Ярославской области в 2018 году в разрезе организационно-правовых форм, то картина будет следующей:

- казачьих обществ – 16;
- религиозных организаций – 398;
- региональных отделений политических партий – 50;
- фондов – 134;
- некоммерческих партнерств – 110;
- автономных некоммерческих организаций – 199;
- объединений юридических лиц (ассоциаций, союзов) – 73;

- учреждений – 168;
 - адвокатских бюро – 3;
 - коллегий адвокатов – 18;
 - адвокатских палат субъектов Российской Федерации – 1;
 - объединений работодателей – 7;
 - нотариальных палат субъектов Российской Федерации – 1;
 - советов муниципальных образований – 1;
 - иных некоммерческих организаций – 1;
 - общественных организаций – 480;
 - общественных движений – 8;
 - общественных фондов – 13;
 - общественных учреждений – 2;
 - органов общественной самодеятельности – 1;
 - союзов (ассоциаций) общественных объединений – 3;
 - структурных подразделений (отделений, организаций) международных, общероссийских, межрегиональных и региональных общественных объединений – 204;
 - национально-культурных автономий – 24;
 - профсоюзов – 172.
- Статистика, предоставленная Управлением Министерства юстиции России по Ярославской области, показывает, что 94 новых некоммерческих организаций в 2018 году включили в себя:
- религиозных организаций - 3;
 - фондов – 15;
 - **автономных некоммерческих организаций – 32;**
 - объединений юридических лиц (ассоциаций, союзов) – 2;
 - учреждений – 3;
 - коллегий адвокатов – 3;
 - общественных организаций – 31;
 - структурных подразделений (отделений, организаций) международных, общероссийских, межрегиональных и региональных общественных объединений – 3;
 - региональных отделений политических партий – 2.

Данные цифры очень показательны в том плане, что запрос государства на оказание социальных услуг может быть реализован именно автономными некоммерческими организациями. Эта форма НКО создается в целях предоставления услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и в иных сферах. И это уже первая ступень трансформации сектора. Руководители вновь создаваемых НКО

осознанно выбирают самую удобную для включения в новую государственную политику по выходу НКО на рынок социальных услуг организационно-правовую форму.

При внедрении новых форм работы с некоммерческими организациями, предложении им со стороны государства встать на новые рельсы работы важно понимать, что думают и чувствуют сами лидеры некоммерческого сектора. Для этого в феврале 2019 г. среди представителей общественных и некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность на территории Ярославской области, авторами статьи был проведен экспертный опрос. Всего в опросе приняли участие 82 эксперта (руководители и сотрудники общественных и некоммерческих организаций Ярославской области).

В исследование были включены сотрудники НКО с различным опытом работы (от одного года до 10 и более лет), осуществляющие свою деятельность в различных населенных пунктах региона.

Согласно данным экспертного опроса в Ярославской области сейчас под вопросом стоит будущее 16,0 % социально ориентированных некоммерческих организаций. Одни уже приняли решение о завершении работы с последующим отказом от участия в жизни региона (1,2 %), другие планируют сокращать свою активность (4,9 %), третьи стали задумываться о завершении работы (9,9 %).

В ходе интервью представителям некоммерческих организаций не задавался прямой вопрос о факторах, побудивших принять решение или задуматься о завершении (сокращении) работы их гражданского объединения. Однако анализ имеющихся данных позволяет сделать несколько предположений. В качестве первого фактора можно назвать продолжительность работы организаций: о прекращении работы и снижении активности говорили исключительно представители организаций-долгожителей (стаж работы 10 лет и выше); в качестве второго – тактику работы («поведения») некоторых органов власти (различного уровня). Практически все некоммерческие организации Ярославской области, регулярно подвергавшиеся административному давлению, в результате чего-либо прекращают свою работу, либо задумываются об этом, либо сокращают объемы своей деятельности. Третий фактор – географический или территориально-административный. Пессимистичные прогнозы

относительно краткосрочных планов свойственны представителям некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность в сельских населенных пунктах региона и отдельных муниципальных образованиях. Особенно сложная ситуация сложилась в г. Рыбинске: в 2019 г. здесь решили завершить работу 9,1 % некоммерческих организаций.

Остальные некоммерческие организации региона планируют продолжать работу в 2019 г. на уровне 2018 г. (42,0 %), а некоторые даже намерены расширять границы и направления своей деятельности (44,4 %).

В рамках проводимого авторами статьи исследования некоммерческого сектора региона также было важно выявить, ощущают ли НКО специальный запрос от государства, какие приоритеты работы некоммерческого сектора наиболее востребованы Российской Федерацией в настоящее время. Исследование показало, что подавляющее большинство представителей «третьего сектора» в Ярославской области говорят о наличии конкретного государственного заказа для социально ориентированных некоммерческих организаций. По их мнению, он не гомогенен, многоаспектен с расставленной приоритетностью.

Опираясь на личное взаимодействие с органами власти, знания отдельных разделов законодательства России, общественники понимают под государственным заказом для некоммерческих организаций прежде всего то, что связано с социальной составляющей жизни общества: снижение социальной напряженности и решение социальных проблем (47,6 %); оказание услуг (40,2 %); организация досуга (41,5 %). Эти тематические блоки стоят на первом месте. На втором – всё, что связано с «воспитанием» активных граждан и граждан-патриотов (29,3 %), с ролью информационного моста между властью и населением (26,8 %), с вопросами социальной справедливости (11,0 %).

Переходя от субъективного видения ситуации некоммерческими организациями к реальной действительности, оценим фактическое стремление НКО Ярославской области встроиться в новые правовые возможности получения бюджетного финансирования, предоставляемого государством на оказание социальных услуг.

В региональный реестр поставщиков социальных услуг Ярославской области на 31.12.2018 включены всего три негосударственных организации:

- Автономная некоммерческая организация «Клуб «Планета Семья»;

- Ярославская региональная общественная организация социальной поддержки «Жизнь»;

- Ярославская региональная общественная организация инвалидов «Лицом к миру». Заметим, что данный показатель не меняется уже в течение года.

По данным, предоставленным департаментом труда и социальной поддержки населения Ярославской области, в регионе реализуются три специальных механизма, позволяющих НКО получить доступ к бюджетному финансированию:

1. Конкурс проектов СО НКО на оказание услуг населению в социальной сфере.

В 2018 г. 13 СО НКО региона получили господдержку на реализацию проектов и программ в сфере социального обслуживания населения: 6981 человеку было оказано 13088 социальных услуг;

2. Компенсация затрат, связанных с предоставлением социальных услуг негосударственными (немуниципальными) поставщиками социальных услуг, включенными в реестр поставщиков социальных услуг Ярославской области.

В реестр поставщиков социальных услуг Ярославской области включены 59 организаций, из них 30 – государственные, 26 – муниципальные, 3 – НКО (на 31.12.2018). 40 получателям оказано 2427 услуг, в том числе 2419 услуг сиделок, 8 услуг в целях повышения коммуникативного потенциала;

3. Конкурсный отбор СО НКО на оказание услуг в сфере социального обслуживания и социальной защиты населения в рамках государственного социального заказа.

В 2018 г. по результатам конкурсного отбора СО НКО: по обеспечению инвалидов специальными средствами и приспособлениями для оборудования занимаемых ими жилых помещений – 1008 инвалидов обеспечены 3210 ТСР; по итогам конкурсного отбора юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на право получения грантов, в форме субсидии, на оказание услуг в сфере социального обслуживания в рамках реализации государственного социального заказа оказано 7488 услуг, по присмотру за детьми – 37 семьям, воспитывающим детей-инвалидов.

Удельный вес негосударственных организаций в общей численности организаций социального обслуживания всех форм собственности составил

23,7 % (59 организаций, состоящих в реестре поставщиков услуг и 14 СО НКО, участвующих в оказании социальных услуг населению по всем существующим механизмам поддержки СО НКО).

Если анализировать реализацию в регионе экспериментального механизма государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, то по данным департамента финансов Ярославской области в 2018 г. перечень социальных услуг для проведения эксперимента был расширен и отбор был проведен по 20 услугам: 10 услуг – на региональном уровне и 10 услуг – на муниципальном уровне.

Основной акцент при отборе услуг был сделан на возможность участия в конкурсах некоммерческих организаций. К информированию СО НКО о предстоящих конкурсах был подключен региональный ресурсный центр поддержки НКО и гражданских инициатив, усилена работа уполномоченных органов по привлечению потенциальных поставщиков к участию в отборах.

В целом, как отмечает департамент финансов Ярославской области, в 2018 г. наблюдалось значительное улучшение результатов конкурсов по сравнению с 2017 г. По каждой услуге в сферах культуры и социального обслуживания среди победителей были негосударственные некоммерческие организации. При этом положительным являлось то, что поставщики – победители прошлого года – также участвовали в отборе услуг и в 2018 г.:

- показ (организация показа) концертов и концертных программ (на выезде) (Ярославское отделение Союза театральных деятелей РФ, Ярославская региональная общественная организация «Музыкальное общество»);

- предоставление социального обслуживания в форме «на дому» (предоставление социально-бытовых услуг (обеспечение кратковременного присмотра за детьми)) (автономная некоммерческая организация «Клуб «Планета семья»);

- предоставление социального обслуживания в форме «на дому» (платная и бесплатная услуга) (предоставление социально-медицинских услуг (предоставление услуг сиделок)) (автономная некоммерческая организация «Клуб «Планета семья»).

Отметим, что две услуги: предоставление социального обслуживания в форме «на дому» (предоставление социально-бытовых услуг

(обеспечение кратковременного присмотра за детьми)) и психолого-медико-педагогическая реабилитация детей – ранее не оказывались подведомственными учреждениями за счет бюджетных средств. По итогам конкурсных процедур исполнителями данных услуг были выбраны социально ориентированные некоммерческие организации. До конца 2018 г. все услуги были оказаны населению. Качество уже оказанных услуг негосударственным сектором было оценено положительно со стороны потребителей услуг.

Проблемными моментами эксперимента оказались, по оценкам курирующего эксперимент департамента финансов, следующие аспекты, с которыми нельзя не согласиться:

- формирование социального заказа ограничено только услугами, включенными в общероссийские перечни государственных и муниципальных услуг и региональные перечни, без возможности выбора работ. При этом поставщики негосударственного сектора заинтересованы именно в выполнении работ. Например, работа по организации и проведению физкультурных и спортивных мероприятий в рамках Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне (ГТО)», работа по проведению общественных мероприятий;
- недостаточная готовность негосударственных организаций к оказанию социальных услуг бюджетной сферы:

- зачастую имеющаяся у организаций материально-техническая база, трудовые ресурсы не соответствовали заявленным в конкурсе стандартам оказания социальных услуг или не позволяли оказать услугу в необходимом объеме,

- в финансовом плане организациям коммерческого сектора просто не интересно участвовать в конкурсах из-за недостаточного объема бюджетного финансирования, поскольку цена конкурсов должна определяться аналогично нормативам на оказание данных услуг, установленных для подведомственных учреждений. Схожие заключения о наличии ряда экономических и правовых факторов, мешающих НКО стать полноценными акторами на формирующемся рынке услуг в социальной сфере, делает и Г. М. Заболотная [4, с. 249].

В заключение можно сделать вывод, что, с одной стороны, некоммерческие организации слышат позицию государства о новых ожиданиях от сектора, которая подкрепляется специальными

механизмами доступа НКО к бюджетным средствам и инновационными формами поддержки, с другой, как показывают цифры поддержки [5, с. 60–64; 6, с. 54–58], очень малый процент организаций готов на реальное изменение сложившихся годами форм своей работы, на смену тематических приоритетов, на строительство новой бизнес-модели работы с государством и целевой аудиторией. Привычное «проектное» финансирование работы некоммерческих организаций со стороны государства продолжает оставаться для сектора приоритетным, что показывает ежегодный рост количества НКО, обращающихся за поддержкой своих социальных проектов в Фонд президентских грантов.

Ссылки

1. Исаева Е. А., Соколов А. В., Тарусина Н. Н. Гражданская активность россиян: тенденции законодательства и общественной практики // Социально-юридическая тетрадь. 2015. № 5. С.130–148.
2. Соколов А. В., Фролов А. А. Условия гражданской активности в Ярославской области: специфика муниципального уровня // PolitBook. 2018. № 4. С. 85–102.
3. Головин Ю. А., Соколов А. В., Исаева Е. А. Возможности регулирования и влияния органов власти на гражданскую активность (на примере Ярославской области) // Социальные и гуманитарные знания. 2018. Т. 4, № 4. С. 213–223.
4. Заболотная Г. М., Ларионов А. В. Экономические аспекты институционализации некоммерческих организаций как поставщиков услуг в социальной сфере // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2018. Т. 4, № 4. С. 249–270.
5. Исаева Е. А. Готовность некоммерческих организаций Ярославской области к получению статуса исполнителей общественно полезных услуг // Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. 2017. № 2 (40). С. 60–64.
6. Исаева Е. А. Развитие законодательства Ярославской области о поддержке некоммерческих организаций в 2017 году: влияние федеральных тенденций // Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. 2018. № 2 (44). С. 54–58.