

5.5. СОЦИАЛЬНО-ОРИЕНТИРОВАННЫЕ НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ: ВЕКТОРЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Долина О.Н., к.т.н., доцент, кафедра
«Теория финансов»;

Ишина И.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой,
кафедра «Теория финансов»

*Финансовый университет при Правительстве
РФ*

В статье рассматриваются вопросы дальнейшего развития социально ориентированных некоммерческих организаций, повышения роли в формировании гражданского общества. Проводится анализ источников и структуры их финансирования приоритетное место в которых отведено бюджетным средствам. Предлагаются механизмы финансового обеспечения деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций. Рассматриваются направления совершенствования процедуры выделения государственной финансовой поддержки социально ориентированным организациям, для обеспечения ее открытости и осуществления мероприятий общественного контроля за этим процессом.

Институты гражданского общества, к которым относятся социально ориентированные некоммерческие организации (СО НКО), их дальнейшее становление и развитие является приоритетным направлением государственной политики Российской Федерации, поскольку в широком смысле их можно рассматривать как поставщиков социальных благ, зачастую осуществляющих свою деятельность более эффективно по сравнению с государственными и муниципальными структурами [6, с. 87-98].

В нашей стране в настоящее время, по данным Министерства юстиции РФ [5] зарегистрировано 405 720 НКО, около 54 772,2 из них относятся к социально ориентированным организациям. В 2013 г. сумма государственной поддержки НКО в России составила 8,285 млрд. руб. Из них сумма президентских грантов – 2,37 млрд. руб. Это заметный рост финансирования по сравнению с 2012 г., когда было выделено 4,7 млрд. руб., в том числе 1 млрд. руб. – на президентские гранты.

Планами Правительства РФ намечена дальнейшая поддержка СО НКО, в том числе за счет увеличения объемов финансирования действующих грантов, введения налоговых льгот и реализации ряда других направлений.

В настоящее время Федеральным законом «О некоммерческих организациях» (ФЗ о НКО) [1] установлен закрытый перечень видов деятельности СО НКО вместе с тем законами субъектов Российской Федерации, правовыми актами представительных органов муниципальных образований этот перечень может быть расширен за счет включения других видов деятельности, направленных на решение социальных проблем которые являются первоочередными для конкретных регионов. Поэтому возникает коллизия, в результате которой социально ориентированными могут быть любые некоммерческие ор-

ганизации в соответствии с видами деятельности, определенными в п. 2 ст. 2 ФЗ о НКО. Решение этой проблемы видится в создании комиссий в состав которых необходимо включить всех заинтересованных в деятельности СО НКО лиц (представителей органов законодательной и исполнительной власти всех уровней, СО НКО) для выработки консенсуса, и подготовки проектов нормативных правовых актов в части отнесения НКО к социально ориентированным.

Для развития СО НКО существенным препятствием является отсутствие постоянных и надежных источников финансирования.

Законодательством РФ предусмотрено несколько видов источников финансирования НКО: федеральные гранты (гранты Министерства экономического развития РФ, президентские гранты), региональные гранты (субсидии министерств экономического развития субъектов РФ, гранты глав регионов), донорские средства (средства крупных НКО, фондов), частные пожертвования (меценатство, система привлечения частных средств, электронная благотворительность).

Программа поддержки СО НКО через Министерство экономического развития Российской Федерации, в соответствии с которой на конкурсной основе субсидии распределяются между некоммерческими организациями, направлены на реализацию крупных мероприятий по обучению персонала, созданию инфраструктуры НКО, также субсидии выделяются на поддержку региональных программ. Программное финансирование рассчитано на несколько лет и направлено на решение социально значимых государственных задач, способствует улучшению общей организационной среды деятельности СО НКО. Президентские и региональные гранты представляют проектное финансирование под специальные цели и задачи, и включают в себя предоставление относительно краткосрочных грантов для поддержки определенных мероприятий, не включают уставную деятельность СО НКО. Преимущества финансирования на «проектной основе»: позволяет тщательнее контролировать направления расходования средств; есть возможность отслеживать промежуточные и итоговые результаты финансируемых мероприятий, что гораздо сложнее сделать при «программном финансировании»; краткосрочный характер проектного финансирования вынуждает СО НКО чаще подавать заявки на реализацию мероприятий, доказывая их социально-экономическую эффективность и значимость.

Через проектное финансирование осуществляется переход от политики распределения финансовых средств имеющей в своей основе уравнилительный характер к политике стимулирования социально-экономической активности СО НКО, что соответствует лучшим мировым практикам [4, с. 12-15]. В тоже время процедура выделения грантов сопровождается очень жесткими критериями отбора участников (наличие реализованных проектов на территориях разных субъектов РФ, опыта успешной деятельности, объема дополнительного финансирования из региональных и муниципальных бюджете-

тов и ряда других), что делает практически невозможным участие в нем СО НКО без наличия соответствующей истории.

В результате гранты из года в год выделяются одним и тем же СО НКО, распределяются по известным участникам и очень сложно попасть в эту систему. Кроме того, на 2015 г. новых конкурсов объявляться не будет, планируется увеличение суммы грантов, которые распределяются на уже существующих конкурсах в настоящее время. Кроме того, выделение грантов, как правило, осуществляется на условиях софинансирования, в результате они доступны только тем СО НКО, у кого есть собственные финансовые ресурсы.

Подобная политика в отношении государственной поддержки СО НКО также заимствована из зарубежной практики, в соответствии с которой правительства развитых стран при выборе грантополучателей в большей степени ориентируются на организации, обладающие собственными или дополнительными источниками финансирования в размере не менее 40%. На наш взгляд, эта практика, складывавшаяся на протяжении десятилетий, не может быть слепо скопирована и перенесена на российское поле деятельности СО НКО, поскольку незначительный исторический отрезок существования этих организаций и условия фактического их выживания не дают им пока возможности в большей своей части обзавестись значительными по объему собственными средствами, либо иметь возможность гарантировать привлечение средств из других источников, помимо государственных. Следует также отметить, что и сам механизм привлечения дополнительных финансовых ресурсов пока еще не имеет достаточного развития с точки зрения обеспечения участия, прежде всего бизнес сообщества в поддержке СО НКО.

Увеличение и разнообразие государственных и региональных программ и проектов предоставления субсидий (грантов) СО НКО определяет необходимость оценки их результатов, но единый подход к определению результативности использования государственной поддержки не выработан и в результатах отражены только качественные показатели и практически отсутствуют количественные, конкретные измерения. В частности, некоторые результаты программ разрабатываются, исходя из достигнутых ранее, при этом фактически не учитываются реальные проблемы социального характера.

Отсутствие единого специализированного института Национального фонда поддержки социально ориентированных НКО (планируется создание в 2015-2020 гг.) [7, с. 35-41] не позволяет аккумулировать информацию о программах, в которых участвуют СО НКО, их целевых индикаторах, об объемах выделенных грантов и их целевой направленности, отслеживать тренды результативности их выполнения, в том числе и в территориальном разрезе.

В связи с изложенным считаем целесообразным:

- рассмотреть вопрос о возможности предоставления грантов на уставную деятельность развития организации; на осуществление среднесрочных проектов с возможностью их пролонгации;

- выделять гранты на отработку действующих и создание новых механизмов деятельности СО НКО на не больших целевых группах с дальнейшим их распространением на широкую аудиторию.

Необходима дальнейшая разработка и введение системы налоговых льгот СО НКО как формы государственной поддержки. Эта возможность предусмотрена в соответствии со ст. 31.1 ФЗ о НКО. Министерством экономического развития РФ разработаны и утверждены Методические рекомендации органам государственной власти и местного самоуправления по вопросу реализации механизмов поддержки социально ориентированных НКО, в том числе по установлению льгот по некоторым налогам и сборам. Учитывая это положение, целесообразно установить налоговые льготы в виде освобождения от уплаты налога для СО НКО по местным налогам (налогу на имущество организаций, транспортному налогу, земельному налогу), в связи с тем, что выпадающие доходы местного бюджета по этим налогам не столь значительны, как социально-экономический эффект от снижения уровня налоговой нагрузки СО НКО.

Поддержка бизнесом социально ориентированных некоммерческих организаций. Создание ответственного бизнеса и увеличение его благотворительной деятельности является условием развития СО НКО. В настоящее время этот вид поддержки более тяготеет к партнерским отношениям и опыт СО НКО используется для решения личных амбициозных вопросов благотворительности и программ корпоративного волонтерства. К числу преимуществ бизнеса в качестве источника финансирования НКО относится возможность налаживания длительных отношений за счет постоянного участия в корпоративных программах, получения всего комплекса ресурсов, возможность получать готовую продукцию в качестве пожертвований, доступность информации о программах, а также возможность получения финансовой помощи. Возможности СО НКО на финансирование со стороны бизнеса возрастают, если они функционируют в сегменте рынка компании, поскольку все чаще корпоративная благотворительная деятельность разворачивается именно в русле основной.

К рискам для СО НКО, имеющим финансирование от бизнеса, относится зависимость от ситуации на рынке, т.к. в условиях кризиса компании сокращают благотворительную поддержку.

Но активность в благотворительной деятельности бизнеса ставит перед СО НКО определенные вызовы, связанные с тем, что бизнес может занять нишу СО НКО и заниматься социальными направлениями деятельности без этих организаций.

Но все же поддержка бизнеса имеет больше плюсов и позволяет сбалансировать социальные и финансовые вопросы, найти доступ к дополнительным источникам финансирования. Основными направлениями сотрудничества в этом направлении должны стать: работа с объединениями предпринимателей, привлечение СМИ к систематическому освещению социальной роли бизнеса, организация взаимодействия с органами законодательной, исполнительной власти, органами местного самоуправления.

Проблема прозрачности и контроля государственного финансирования деятельности социально ориентированных НКО сегодня особенно актуальна, поскольку в условиях неблагоприятной конъюнктуры мировых рынков, введения экономических и финансовых санкций против РФ, экономное и эффективное использование государственных средств является необходимым условием выживания в этих сложных условиях.

Координатором по государственной поддержке социально ориентированных НКО и ответственным за реализацию всех мероприятий по их поддержке на федеральном уровне выступает Министерство экономического развития РФ.

Согласно положениям ФЗ о НКО, органы государственной власти и местного самоуправления, которые оказывают поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям, должны формировать и вести реестры социально ориентированных НКО, получающих такую поддержку. Информация, содержащаяся в реестрах, должна быть открытой для всеобщего ознакомления (в соответствии с Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ [2]). Однако пока до настоящего времени не существует такого централизованного источника, содержащего полную и оперативную информацию о современном состоянии процесса государственной поддержки социально ориентированных НКО.

Поэтому считаем необходимым создать специальный портал «Социально ориентированные НКО» на сайте Министерства экономического развития РФ или автономно по образцу действующего портала «Открытый бюджет» [7], который был реализован в 2012 году в рамках одноименного проекта Комитета гражданских инициатив.

Цель создания такого портала – обеспечение прозрачности и открытости использования бюджетных средств, выделяемых СО НКО, участие гражданского общества в контроле за их использованием, а в конечном счете – повышение эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы.

В качестве рекомендаций при создании портала можно предложить публиковать не только условия конкурса и реестр СО НКО, получивших государственную поддержку, но также сделать открытыми для обсуждения критерии отбора НКО для получения грантов, формы отчетности НКО об использовании выделенных средств, формулировать привлекательные условия для расширения гражданских инициатив по диверсификации источников финансирования НКО и наиболее важных направлений их использования с учетом обострения социальных противоречий и конфликтов, новых экономических вызовов.

Создание специального портала должно обеспечить общественность исчерпывающей информацией, позволяющей оценивать деятельность СО НКО, рациональность использования ими средств налогоплательщиков, участие в дискуссиях по направлению совершенствования деятельности. На портале должны публиковаться периодические отчеты СО НКО, получивших государственную поддержку.

В рамках предлагаемого проекта создания специального портала «Социально ориентированные НКО» целесообразно разработать критерии оценки эффективности использования бюджетных средств некоммерческими организациями. В числе показателей такой оценки важным следует считать динамику показателей уровня и качества жизни граждан соответствующей территории.

Эффективность проектов и программ, реализуемых СО НКО на бюджетные средства, должна быть объектом постоянного внимания государственного и общественного контроля. Необходим системный подход к организации финансового контроля за эффективным расходованием выделяемых средств от момента разработки проекта до получения конечных результатов.

Контроль за расходованием средств, выделяемых на государственную поддержку СО НКО, должен осуществляться наряду с государственными органами финансового контроля и Общественной палатой. Также необходимо использовать возможности осуществления парламентского финансового контроля на стадиях экспертизы и принятия решений о выделении бюджетных средств, в процессе реализации социальных проектов и аудита отчетности.

При этом одним из важных факторов эффективного распределения средств на конкурсной основе является состав конкурсных комиссий. Это, безусловно, должны быть авторитетные люди, профессионалы, которые способны принимать решения в интересах всего гражданского общества, в интересах развития страны.

Действенным видом контроля использования бюджетных средств представляется аудит эффективности, который осуществляется высшими органами финансового контроля. При этом не ставится задача дать оценку эффективности работы получателя государственных средств, задачей аудита эффективности является проверка целевого использования средств бюджетов и анализ эффективности использования выделяемых средств. По его результатам можно сделать выводы и предложить конкретные рекомендации по повышению эффективности использования бюджетных средств проверяемыми организациями, в нашей работе социально-ориентированными некоммерческими организациями.

Литература

1. О некоммерческих организациях [Электронный ресурс] : федер. закон от 12 янв. 1996 г. №7-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [Электронный ресурс] : федер. закон от 9 февр. 2009 г. № 8-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Единый портал бюджетной системы РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.budget.gov.ru>.
4. Ишина И.В. Содержание финансового механизма и его совершенствование в условиях развития рыночных отношений в России [Текст] / И.В. Ишина, О.Н. Долина // Финансовые исследования. – 2013. – №1. – С. 12-15.
5. Министерство юстиции РФ [Электронный ресурс] : официальный сайт. Режим доступа: <http://www.minjust.ru>.
6. Финансы [Текст] : учеб. / А.П. Балакина, И.И. Баленкова, И.В. Ишина и др. – М. : Дашков и К, 2012. – С. 87-98.

7. Халын В.Г. Социально-ориентированные некоммерческие организации: опыт развития и перспективы [Текст] / В.Г. Халын // Государственное и муниципальное управление : ученые записки СКАГС. – 2013. – №2. – С. 35-41.

Ключевые слова

Социально-ориентированные некоммерческие организации; государственная финансовая поддержка; программное финансирование; проектное финансирование; гранты; софинансирование; налоговые льготы

Долина Ольга Николаевна

Ишина Ирина Валерьевна

РЕЦЕНЗИЯ

В статье нашло последовательное отражение рассмотрение вопросов финансирования деятельности социально-ориентированных некоммерческих организаций, которые представляют для отечественной науки и практики достаточно новое явление и поэтому требуют пристального изучения как в теоретическом, так и практическом плане.

Авторам на примере проведенного анализа делается вывод о преимущественном бюджетном финансировании деятельности социально-ориентированных некоммерческих организаций, отсутствии прозрачных и четких механизмов выделения этих средств. В связи с этим ставится вопрос о необходимости более открытого предоставления информации не только о задачах, которые решаются в рамках функционирования социально-ориентированных некоммерческих организаций, но и создания открытого для общественности портала источников и структуры финансирования, условий на которых эти экономические субъекты могут получать гранты и субсидии. Важное место при этом отводится проведению различных контрольных мероприятий, направленных на повышение эффективности выделения и использования ограниченных бюджетных средств социально-ориентированными некоммерческими организациями.

В целом статья представляет научный и практический интерес и может быть рекомендована к публикации.

Молчанов И.Н., д.э.н., профессор кафедры экономики социальной сферы Экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова