

УДК 332.02

Тюхов Денис Сергеевич,
магистрант,
кафедра государственного и территориального управления,
Институт магистратуры,
ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский
государственный экономический университет»
г. Санкт-Петербург, Российская Федерация

УЧАСТИЕ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Аннотация:

Цель статьи заключается в рассмотрении практики привлечения НКО к реализации национальных проектов на региональном уровне и разработке рекомендаций по совершенствованию. В работе на основании анализа данных из открытых источников и научных публикаций рассмотрены концептуальные основания участия некоммерческих организаций в национальных проектах, в качестве примера по реализации национальных проектов на региональном уровне рассмотрен опыт взаимодействия НКО и органов власти в городе Санкт-Петербург, а также выявлены проблемы и предложены рекомендации для совершенствования практики взаимодействия НКО и органов власти в реализации национальных проектов.

Ключевые слова:

Некоммерческие организации, национальные проекты, социальная сфера, межсекторное партнерство.

Инициированные в 2018 году национальные проекты стали новым витком в развитии стратегического планирования в стране. Указом Президента от 2018 г. в целях «осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека» поставлены цели и задачи, которые необходимо достичь посредством реализации национальных проектов. Всего заявлено 14 национальных проектов по ключевым направлениям социального и экономического развития страны, в структуру которых также включены федеральные и региональные проекты [9]. Особо отметим важность регионального уровня реализации проектов, так как от выполнения национальных целей «на местах» будет во многом зависеть достижение поставленных Президентом целей национального развития. Для реализации этих целей регионы получают федеральную финансовую поддержку, но в целом самостоятельно определяют структуру региональных проектов и их объем в зависимости от приоритетов социально-экономического развития.

На наш взгляд, эффективная реализация национальных проектов невозможна без участия представителей некоммерческого сектора, особенно в социальной сфере. Но реальная практика показывает, что степень участия некоммерческих организаций (далее – НКО) в реализации целей национального развития остается низкой. Об этом свидетельствуют данные, полученные в результате мониторинга участия НКО в оказании социальных услуг, подготовленного Общественной Палатой РФ. Авторы доклада отмечают, что на данный момент отсутствует системная работа по привлечению НКО, не до конца раскрывается потенциал их возможного участия в реализации государственной политики [11]. По мнению авторов доклада «Волонтерство и благотворительность в России и задачи национального развития», «участие волонтерства и благотворительных организаций в осуществлении национальных проектов может быть расширено», на основании того, что многие благотворительные фонды и другие НКО «располагают сегодня для участия в реализации национальных проектов существенной собственной ресурсной базой» [3, с.68].

Целью данной работы является рассмотрение практик участия НКО в реализации национальных проектов с акцентом на региональный уровень, а также на формирование рекомендаций, которые позволят улучшить практику привлечения НКО в сфере реализации национальных проектов на региональном уровне.

Привлечение НКО важно для государства в связи с тем, что НКО могут действовать эффективнее органов власти. Так, отмечается, что НКО могут разрабатывать и апробировать различные социальные практики, социальные инновации, которые в дальнейшем тиражируются на государственном уровне [2]. Среди преимуществ НКО при оказании социальных услуг в научной литературе называются низкие административные издержки ведения деятельности, сокращение собственных издержек НКО за счет партнерства с государством, гибкость регулирования оплаты труда внутри организации и возможность привлечь добровольцев и пожертвования [10, с.63]. В статье И. Краснополской и др. называются причины,

почему региональные власти организуют поддержку НКО. Среди них: использование потенциала НКО для реализации социальной политики; эффективная и экономичная реализация данной политики, а также повышение легитимности региональной власти как для жителей, так и для федеральных властей [1].

В то же время существуют определенные сферы, где опыт НКО просто необходим. Среди них можно отметить сферу профилактики социально-опасных заболеваний, работу с особыми категориями населения, привлечение граждан к здоровому образу жизни. Как отмечает Е. Тополева-Солдунова, «НКО уже имеют большой опыт работы в данных направлениях, знают специфику запросов и особенности целевых аудиторий» [11, с. 6].

В последние годы достигнут немалый прогресс в части развития некоммерческого сектора в стране, разработаны механизмы привлечения НКО к оказанию услуг в социальной сфере, учрежден особый статус для НКО, работающих в социальной сфере – социально-ориентированная некоммерческая организация (далее – СО НКО). Особо выделим именно этот тип некоммерческих организаций, так как именно они берут на себя определенную социальную миссию и вносят наибольший вклад в развитие социальной сферы. Эти организации стоят в «авангарде» негосударственных акторов в социальной сфере и, именно их, государство рассматривает как основного субъекта партнерства. Государство берет на себя также обязательство по поддержке такого рода организаций, осуществляя финансовую, организационную, имущественную, информационную поддержку. На уровне федеральных и региональных правительств разрабатываются документы по поддержке НКО, формируется законодательная база привлечения НКО к оказанию услуг в социальной сфере [8].

В этой связи отметим внесенные в 2020 поправки к Конституции РФ, в которых Правительство РФ осуществляет меры «по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики» [5]. Отметим также, что в актуальной версии Стратегии национальной безопасности «развитие механизмов взаимодействия государства и гражданского общества» манифестируется как один из национальных интересов [9]. В совокупности это можно считать концептуальным основанием взаимодействия органов власти и НКО, в частности основание для привлечения субъектов некоммерческого сектора к реализации национальных проектов.

В то же время, на наш взгляд, ресурс привлечения НКО к серьезным проектам национального уровня как на федеральном, так и на региональном уровне не раскрыт. Согласимся с М. Б. Горным, который отмечает, что «мировой опыт сотрудничества государственного сектора с некоммерческим говорит о том, что привлечение НКО к участию в национальных и местных проектах является более рентабельным и экономичным в особенности по сравнению с частным сектором экономики» [4]. Распространена практика привлечения НКО к реализации крупных национальных целей развития и в зарубежных странах. Так, например, в законодательстве ряда европейских стран НКО могут получить статус организации общественной пользы. Данный статус позволяет таким организациям принимать активное участие в приоритетных для государства проектах. Немалый опыт взаимодействия государственных структур и НКО накоплен в США, где созданы отдельные ведомства на федеральном уровне, ответственные за взаимодействие с НКО и благотворительными фондами. Получила за рубежом распространение и практика государственной поддержки волонтерства и софинансирования частных пожертвований [3, с. 45–48].

На основании действующих практик НКО и материалов о функционировании НКО за рубежом выделим возможные формы участия НКО как субъектов реализации национальных проектов:

- получение специальных грантов на выполнение проектов, направленных на реализацию отдельных мероприятий в региональных проектах;
- совместная реализация с органами власти социально значимых проектов;
- оказание услуг в социальной сфере (выполнение контрактов);
- привлечение труда добровольцев и волонтеров к отдельным мероприятиям;
- общественный контроль за реализацией национальных проектов.

Более детально говоря о привлечении НКО к реализации национальных проектов, необходимо рассмотреть правовые основы их участия. На основе анализа официальных документов национальных проектов можно обнаружить, что так или иначе участие НКО предусмотрено в 7 из 12 национальных проектов. Среди них: «Демография», «Образование», «Жилье и городская среда», «Экология», «Культура», «Здравоохранение», «Наука». В рамках доклада Общественной палаты РФ по привлечению НКО к оказанию услуг в социальной сфере был проведен мониторинг участия НКО в национальных проектах на различном уровне. Так, на федеральном уровне больше всего НКО привлекаются в реализации проекта «Культура», «Образование», «Демография». По остальным проектам НКО привлекаются в большей степени на региональном уровне [10, с 74-77].

Рассмотрим более подробно привлечение НКО к реализации национальных проектов, рассмотрев опыт взаимодействия НКО и органов власти на примере города Санкт-Петербург.

На октябрь 2021 год в Санкт-Петербурге, по данным из реестра Министерства экономического развития находится 1004 СО НКО. Примечательно, что по объему третьего сектора Санкт-Петербург входит в список лидеров субъектов Российской Федерации, занимая 2 место после Москвы, о чем свидетельствуют

данные рейтинга «Регион-НКО», оценивающего субъекты Российской Федерации по уровню и качеству развития некоммерческого сектора [7]. Помимо масштаба некоммерческого сектора Санкт-Петербург занял лидирующие места по показателям экономической значимости СО НКО в регионе, поддержке организаций со стороны региональных органов власти (7 место), медиаактивности СО НКО. В общем рейтинге Санкт-Петербург располагается на 5 месте (из 85). Несмотря на высокое место, обусловленное масштабом сектора и региона, остаются некоторые лакуны как в функционировании самих НКО, так и во взаимодействии с органами региональной власти. Так, например, субъект отстает в таких показателях как «Устойчивость СО НКО» (не входит в топ-20), примечательно отсутствие в топ-20 по показателю «Экспертная оценка сектора СО НКО в регионе» и «Социальная значимость СО НКО для региона». Два последних критерия тесно сопрягаются с уровнем взаимодействия органов власти и НКО, что, на наш взгляд, может влиять и на возможность привлечения НКО к реализации национальных проектов.

На основании данных открытого бюджета Санкт-Петербурга [6] на реализацию национальных проектов в 2022 году в Санкт-Петербурге выделено 29,9 млрд рублей. Сумма финансирования национальных проектов на 2022 год оказалась выше 2020 и 2021 года на 3,4 и 0,8 млрд соответственно. Всего город принимает участие в 10 национальных проектах, в рамках которых реализует региональные программы и проекты. Всего бюджетом запланирована реализация 30 региональных проектов.

Анализируя документы региональных проектов, запланированных для реализации в Санкт-Петербурге на 2022 год, отметим проект «Социальная активность» в рамках нацпроекта «Образование» подразумевает активное участие НКО в реализации, но сам проект как раз и направлен на некоммерческий сектор, при этом общий бюджет проекта выглядит несущественно по отношению к другим проектам данного кластера – 40,6 млн руб.

Из материалов доклада Общественной Палаты следует, что из 5 основных проектов, где возможно и необходимо привлечение В НКО, задействован также нацпроект «Культура», где в рамках регионального проекта «Творческие люди» возможно привлечение некоммерческого сектора (в части привлечения волонтеров в программу «Волонтеры культуры»). На наш взгляд, уровень масштаба третьего сектора не соответствует объему участия НКО в реализации поставленных национальными проектами целей. Регион не использует в полной мере потенциал НКО для решения задач национального и регионального развития.

В докладе экспертов ВШЭ отмечается, что НКО могут оказывать в реализацию национальных целей в области демографического развития, оказывая «существенное влияние на такие ключевые факторы этого процесса, как условия жизни, уровень развития здравоохранения и образования, а также настроения в общественной среде». Среди крупных организаций, функционирующей в частности в Санкт-Петербурге называются Межрегиональная общественная организация «За права семьи», Православный благотворительный фонд св. Димитрия Солунского и др. [3]. В проекте «Демография» в Санкт-Петербурге большая часть средств выделена на поддержку семей с детьми, при этом только 2 млн рублей выделено на реализацию федерального проекта «Старшее поколение», но именно в сфере формирования политики в интересах старшего поколения НКО могут играть существенную роль [3, с.60]. По реализации нацпроекта «Демография» прослеживается отставание субъекта от других регионов, где НКО чаще привлекаются к реализации этого проекта [11, с.76]. Важность этого нацпроекта обусловлена его существенным вкладом в достижение поставленных Президентом целей по увеличению ожидаемой продолжительности жизни и обеспечению устойчивого роста населения [9]. В региональных проектах кластера «Здравоохранение» также не учитываются формы возможного участия НКО. Представляется возможным также расширить практику привлечения НКО в рамках экологических проектов, однако в бюджете на нацпроект «Экология» заложено 56,5 млн рублей, что существенно меньше общего бюджета на реализацию. Рассмотренные экспертами ВШЭ успешные примеры деятельности НКО в перечисленных сферах на региональном уровне подтверждают эффективность работы НКО в этих направлениях [3, с. 68].

Заметим также, что процесс взаимодействия власти и некоммерческого сектора не односторонний и многое зависит от активности представителей НКО. Чтобы реализация проектов была успешной, необходима вовлеченность всех субъектов межсекторного партнерства. Этому может способствовать создание институциональной и правовой среды для эффективного взаимодействия органов власти и общественных объединений, которая на данный момент окончательно не сформирована в регионе.

Можно выделить следующие проблемы во взаимодействии власти и НКО в реализации национальных проектов на региональном уровне:

- недостаточная информированность о реализации проектов и возможностях участия в них;
- отсутствие в официальных документах проектов форм и механизмов участия НКО;
- недостаточность нормативно-правовой базы, регулирующей соответствующие аспекты привлечения НКО к оказанию услуг в социальной сфере;
- незаинтересованность самих НКО, их уровень профессионализма и социальная устойчивость (ресурсная обеспеченность).
- невысокий объем финансирования проектов в приоритетных для НКО сферах деятельности.

Возможными рекомендациями по совершенствованию механизмов взаимодействия НКО и власти в области реализации региональных проектов могут быть:

- активизировать информационную активность о реализуемых в городе проектах, в том числе о возможности участия НКО в них;
- рассмотреть возможность диверсификации форм участия НКО в проектах и кластера «Демография», «Экология», «Здравоохранение» - основных направлениях деятельности многие НКО и СО НКО.
- создание единой цифровой платформы с актуальной информацией о реализуемых региональных проектах;
- обеспечение прозрачности конкурсных процедур для участия НКО в реализации региональных проектов;
- дополнить официальные документы региональных программ и проектов формами участия НКО в их реализации;
- создать площадку для диалога и обсуждения приоритетных целей национального развития между НКО и властью на базе региональной Общественной палаты;
- рассмотреть возможность имплементации успешных практик привлечения НКО в других регионах, учесть рекомендации экспертов и научного сообщества, успешные зарубежные кейсы.

Безусловно, это только малая часть возможных мер, но для успешного взаимодействия нужна правовая и инфраструктурная база, на основе которой в дальнейшем можно будет диверсифицировать формы и механизмы взаимодействия органов власти и НКО для более качественного и эффективного выполнения целей национального развития. Реализация обозначенных мер потребует большого количества финансовых и временных ресурсов, но поспособствует совершенствованию взаимодействия НКО и органов региональной власти, а также послужит важным условиям для развития межсекторного партнерства и некоммерческого сектора в регионе в целом.

Подводя итог, можно сделать вывод, что потенциал НКО в реализации национальных проектов на региональном уровне не используется до конца. Некоммерческий сектор на данный момент не является значимым субъектом и партнером власти в реализации целей регионального и национального развития. В ходе рассмотрение опыта привлечения НКО к реализации национальных проектов на региональном уровне в городе Санкт-Петербург были выявлены проблемы недостаточного участия НКО, а также предложены рекомендации для совершенствования практики в этой сфере. Особо отметим важность комплексной работы в области информирования и привлечения НКО к реализации национальных и региональных проектов и встречной активности со стороны субъектов некоммерческого сектора, их готовность стать активным субъектом социальной политики региона.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Krasnopolskaya I., Skokova Y., Pape U. Government–Nonprofit Relations in Russia’s Regions: An Exploratory Analysis // *Voluntas*. 2015. Vol. 26. P. 2238–2266.
2. Krasnopolskaya, I., Meijs, L. The effect of enabling factors on social innovation in Russian non-profit organisations// *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 39 No. 5/6, P. 447-463.
3. Волонтерство и благотворительность в России и задачи национального развития: докл. к XX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9–12 апр. 2019 г. — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. – 69 с.
4. Горный М.Б. Взаимодействие некоммерческих организаций и органов власти: сравнительный анализ законодательства // *ЖИСП*. 2011. №2. – С. 219–232.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 01.07.2020 N 11-ФКЗ) // *Собрание законодательства РФ*, 01.07.2020, N 31, ст. 4398.
6. Открытый бюджет Санкт-Петербурга. Национальные проекты. Режим доступа URL: https://budget.gov.spb.ru/national_projects (дата обращения 03.11.21).
7. Региональный рейтинг третьего сектора «Регион-НКО» рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню и качеству развития (некоммерческого сектора). Результаты специального пилотного проекта Общественной палаты Российской Федерации. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2020. – 84 с.
8. Рудник Б.Л., Куштанова Е.В., Романова В. В. Привлечение НКО к оказанию услуг социальной сферы // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2017. №2. – С 105–129.
9. Указ Президента РФ от 14.05.2018 N 204 О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года // *Собрание законодательства РФ*, 14.05.2018, N 20, ст. 2817.
10. Указ Президента РФ от 02.07.2021 N 400 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" // *Собрание законодательства РФ*, 05.07.2020, N 31, ст. 5351.

11. Участие НКО в оказании услуг в социальной сфере (Специальный доклад Общественной палаты Российской Федерации) / Общественная палата Российской Федерации/ – М.: «Современные информационные системы», 2019. – 96 с.
12. Филиппова А. В. Финансовая поддержка социально-ориентированных некоммерческих организаций в регионах России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 2 – С. 61–86.

Tyukhov Denis,

master's student of the Institute of Magistracy
Saint Petersburg state
university of economics
Saint Petersburg, Russian Federation

PARTICIPATION OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS IN THE IMPLEMENTATION OF NATIONAL PROJECTS: REGIONAL ASPECT

Abstract:

The purpose of the article is to examine the practice of involving NGOs in the implementation of national projects at the regional level and to develop recommendations for improvement. Based on the analysis of data from open sources and scientific publications, the conceptual foundations of the participation of non-profit organizations in national projects are considered, as an example for the implementation of national projects at the regional level, the experience of interaction between NGOs and authorities in the city of St. Petersburg is considered, and problems are identified and recommendations are proposed for improving the practice of interaction between NGOs and authorities in the implementation of national projects.

Keywords:

Non-profit organizations, national projects, social sphere, intersectoral partnership.