

Идентификация барьеров функционирования социально ориентированных некоммерческих организаций как активного субъекта региональной экономики (на примере Пермского края)



**Елена Валерьевна
БАЗУЕВА**

Пермский государственный национальный исследовательский университет
Пермь, Российская Федерация
Вологодский научный центр Российской академии наук
Вологда, Российская Федерация
e-mail: bazueva.l@mail.ru
ORCID: 0000-0002-0945-3597; ResearcherID: E-1233-2017



**Анна Станиславовна
АРТАМОНОВА**

Вологодский научный центр Российской академии наук
Вологда, Российская Федерация
e-mail: artamonova.ast@gmail.com
ORCID: 0000-0002-7585-2123; ResearcherID: I-6176-2016



**Елена Вячеславовна
МАЛКОВА**

Фонд грантов губернатора Пермского края
Центр социально-гуманитарных технологий, консультационных услуг,
молодёжных проектов и программ «Молодёжный эксперт»
Пермь, Российская Федерация
e-mail: ev-malkova@yandex.ru

Для цитирования: Базуева Е.В., Артамонова А.С., Малкова Е.В. (2023). Идентификация барьеров функционирования социально ориентированных некоммерческих организаций как активного субъекта региональной экономики (на примере Пермского края) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 16. № 6. С. 108–121. DOI: 10.15838/esc.2023.6.90.6

For citation: Bazueva E.V., Artamonova A.S., Malkova E.V. (2023). Identifying barriers to the functioning of socially oriented nonprofit organizations as an active subject of the regional economy (on the example of Perm Territory). *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 16(6), DOI: *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 16(6), 108–121. DOI: 10.15838/esc.2023.6.90.6

Аннотация. Сложное социально-экономическое положение регионов России актуализирует привлечение негосударственных поставщиков социально значимых услуг к устранению «провалов» государства. Важная роль отводится социально ориентированным некоммерческим организациям. Как показывает практика, несмотря на признанную значимость таких организаций, их потенциал в экономике регионов реализуется не в полном объеме. Изучению причин этого посвящено большое количество работ, однако зачастую они носят разрозненный характер, не всегда учитывают территориальную специфику, что затрудняет определение конкретных направлений устранения проблем. В связи с этим цель данного исследования заключается в идентификации барьеров и необходимых условий для устойчивого развития социально ориентированных некоммерческих организаций в качестве активного субъекта региональной экономики, эффективно реализующего свои функции в социально значимых отраслях экономики на системной и долгосрочной основе. Для достижения поставленной цели проведен анализ функционирования социально ориентированных некоммерческих организаций (на примере Пермского края). Информационную базу составили совокупность релевантных нормативно-правовых документов, данные государственной и ведомственной статистики, рейтингов субъектов Российской Федерации, результаты социологических исследований, выполненных по заказу Фонда грантов губернатора Пермского края в период 2020–2022 гг. Осуществлена систематизация проблем, с которыми сталкиваются социально ориентированные некоммерческие организации в своей деятельности, разделенных по признаку воздействия на организацию, соответственно, связанных с внешней и внутренней средой. На основании этого обозначены условия, необходимые для повышения устойчивости развития социально ориентированных некоммерческих организаций в регионе.

Ключевые слова: потенциал, проблемы функционирования СОНКО, барьеры развития СОНКО, устойчивое развитие СОНКО, экономика региона.

Благодарность

Статья подготовлена в рамках разработки Концепции развития СОНКО в Пермском крае по заказу Фонда грантов губернатора Пермского края (далее – ФГГ) и при поддержке Департамента общественных проектов администрации губернатора Пермского края.

Введение

Последнее десятилетие стало периодом усиления роли социально ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО), что находит отражение в многочисленных научных публикациях. Исследователи подчеркивают, что системообразующим фактором устойчивой экономической активности в регионах является человеческий капитал и это повышает значимость институтов, направленных на его развитие (Evans, Syrett, 2007; Марыганова, Дмитриевская, 2013; Бабина, Садовникова, 2018). В основном внимание ученых сконцентрировано на выявлении тенденций развития некоммерческого сектора, проблемах, связанных с внедрением новых моделей взаимодействия государственных и некоммерческих организаций, особенностях функционирования НКО в различных отраслях экономики (см., например: Громова, Мерсиянова, 2016; Мерсиянова, Беневоленский,

2017; Медведева, Фролова, 2018; Московская, 2018; Шабунова, Косыгина, 2019; Krasnopol'skaya et al., 2015). Активизация участия населения (лично или в сотрудничестве с СОНКО) в решении локальных проблем позволяет более эффективно использовать ограниченные ресурсы региональных бюджетов на выполнение социальных обязательств, повышать адресность социальной поддержки и качество социальных услуг для уязвимых групп населения. Результаты исследований подтверждают, что деятельность некоммерческого сектора стимулирует формирование человеческого и социального капитала и тем самым влияет на социально-экономическое развитие регионов (Дворядкина, Простова, 2021; Birch, Whittam, 2008). Особенно выражено это проявляется на местном уровне, где некоммерческий сектор способствует наращиванию потенциала сообществ и стимулирует их

автономность в решении локальных проблем (Abiddin et al., 2022; Nayman, 2019).

Важность использования потенциала СОНКО в решении острых социальных проблем также осознана Правительством РФ. С 2015 года социально ориентированные некоммерческие организации фактически встроены в реформу сферы социального обслуживания, предусматривающую равные права участия государственных и негосударственных поставщиков социальных услуг (Московская, 2018). В стране принят комплекс мер, направленных на их поддержку. основополагающими документами, касающимися деятельности СОНКО, являются ФЗ № 7 от 12.01.1966 «О некоммерческих организациях» и ФЗ № 235 от 05.04.2010 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций», в котором впервые вводится понятие СОНКО и определяются меры их поддержки. С 2016–2017 гг. за ними законодательно закреплено право на получение статуса исполнителя общественно полезных услуг¹; указом Президента РФ утвержден их перечень, определены приоритетные направления деятельности в этой сфере². Включение в реестр НКО – исполнителей общественно полезных услуг предоставляет право на приоритетное получение мер государственной поддержки. Анализ актуальных нормативно-правовых актов показал, что законодательная база функционирования СОНКО регулярно обновляется и расширяется с учетом кризисных событий в общественно-политической жизни общества. Так, затрагиваются вопросы регулирования использования целевого капитала СОНКО³,

отменены контрольные (надзорные) проверки деятельности СОНКО⁴, смягчены условия получения государственных субсидий и грантов⁵ и др. В то же время проведенный анализ нормативно-правовой базы функционирования социально ориентированных некоммерческих организаций свидетельствует, что на современном этапе они воспринимаются скорее как объект получения поддержки, а не в качестве активного субъекта, способного положительно влиять на социально-экономическое развитие регионов.

Между тем, как показывают исследования, деятельность социально ориентированных некоммерческих организаций может оказывать заметные эффекты на региональную экономику. Так, СОНКО участвуют в процессах производства и распределения социально значимых благ (Мерсиянова, Беневоленский, 2016), выступают работодателями для социально уязвимых категорий населения (Горячева, 2018), создают возможности для трансфера знаний и навыков, тем самым повышая инновационную привлекательность региона (Саидов, 2020), преумножают человеческий и социальный капитал (Hartmann et al., 2019), стимулируют гражданское участие для решения локальных проблем (Артамонова, Базуева, 2022). Это дает основания заключить, что при определенных условиях СОНКО способны стать эффективным экономическим агентом. Однако реализуемые в настоящее время способы стимулирования их деятельности позволяют им выполнять свои функции в ограниченном объеме и не дают возможности выступить точками роста для территории присутствия.

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг»: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 287-ФЗ.

² Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг: Указ Президента Российской Федерации от 8 августа 2016 года № 398.

³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о приостановлении действия отдельных положений Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций»: Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 279-ФЗ.

⁴ Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля: Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336.

⁵ О внесении изменений в общие требования к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг и об особенностях предоставления указанных субсидий и субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2022 году: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2022 г. № 590.

Для отслеживания динамики деятельности СОНКО формируется система государственной и ведомственной статистики, составляются рейтинги регионов по итогам реализации механизмов поддержки СОНКО и социального предпринимательства, обеспечения доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере и внедрения конкурентных способов оказания государственных (муниципальных) услуг (рейтинг Минэкономразвития РФ с 2017 г.) и оценки уровня развития, величины потенциала некоммерческого сектора в регионе и эффективности его использования для взаимодействия с главными заинтересованными сторонами (рейтинг Рейтингового агентства РАЭК-Аналитика совместно с Общественной палатой РФ и общественными палатами субъектов РФ с 2020 г.). В результате отсутствия единого толкования социальной ориентированности в многоуровневой системе нормативно-правовых документов, определяющих основания для поддержки СОНКО, критерии для включения некоммерческих организаций в различные системы данных неоднозначны. Так, по данным выборочного обследования Росстата, в 2021 году количество СОНКО в России составляло 127632 ед., а согласно информации Минэкономразвития РФ социально ориентированными являются только 46672 некоммерческие организации. Количественные несоответствия данных Росстата и Минэкономразвития РФ связаны с тем, что существующая нормативная база фактически исключает из реестра СОНКО большой пласт некоммерческого сектора (например, НКО, занимающиеся развитием туризма, благоустройством, экологическими проблемами и т. д.), поскольку по определению федерального закона они являются социально ориентированными, но при этом не соответствуют критериям включения в данный перечень.

Подобная противоречивость каскадируется и в методологию рейтинга РАЭК-Аналитика в виде отсутствия четких критериев отбора НКО для его формирования. Так, в результате существующих проблем со статистическими данными по количеству НКО и СОНКО в силу несовершенства российского законодательства при расчетах Агентство исключило из анализа те

НКО, которые «по своей сути, больше тяготеют к коммерческим или исключительно корпоративным субъектам»⁶. При этом конкретных пояснений о критериях их дифференциации в методических указаниях не дается.

Противоречивость нормативно-правовых основ функционирования СОНКО затрудняет объективную оценку масштабов деятельности сектора, а также объемов и эффективности различных видов поддержки СОНКО⁷, ограниченная доступность и недостаточность которой выступает в качестве одного из основных барьеров осуществления их деятельности. Вкупе с другими проблемами эффективность принимаемых мер поддержки СОНКО остается незначительной (Рудник и др., 2017; Рудник, Куштанова, 2018; Григорьева, Парфенова, 2021) и потенциал некоммерческого сектора для эффективного функционирования региональных социально-экономических систем используется ограниченно (Косыгина, 2018; Старшинова, Бородинкина, 2020).

Вышесказанное свидетельствует о рассогласованности созданных для развития СОНКО институциональных условий. В существующих исследованиях в качестве сдерживающих факторов обычно называются барьеры, связанные как со средой функционирования СОНКО (Белокрылова, Вахтина, 2017; Рудник, Куштанова, 2018), так и причины внутреннего характера (Заболотная, Ларионов, 2017; Григорьева, Парфенова, 2021). Однако они сформулированы в очень общем виде и не всегда основаны на учете мнений реальных участников процесса — самих СОНКО, представителей органов власти и бизнеса, а также потребителей социаль-

⁶ <https://raex-rr.com/pro/NKO/Region-nko/Region-nko-size/2022/methods/>

⁷ Законодательством закреплены различные формы поддержки: закупка товаров, работ и услуг на контрактной основе; предоставление льгот по уплате налогов и сборов; информационная поддержка деятельности НКО; передача в безвозмездное пользование муниципального имущества; консультационная поддержка деятельности НКО; обучение профессиональных кадров и добровольцев; предоставление льгот для юридических лиц — жертвователей; предоставление льготных условий аренды помещений; выдача НКО субсидий на развитие деятельности; грантовая поддержка деятельности НКО. Подробнее: О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 05.12.2022).

ных услуг. Кроме этого, не учитывается территориальная специфика проблем, с которыми сталкиваются социально ориентированные некоммерческие организации. Возможные направления решения проблем, как правило, определены контурно, без акцента на рассмотрении СОНКО в качестве активного субъекта региональной экономики. Настоящая статья призвана восполнить указанный пробел в научном знании, что составит новизну данного исследования. В связи с вышесказанным целью исследования является идентификация барьеров, препятствующих устойчивому развитию СОНКО в качестве активного субъекта региональной экономики, эффективно реализующего свои функции в социально значимых отраслях экономики на системной и долгосрочной основе.

Материалы и методы

Для начала отметим, что определенная нами цель обуславливает сужение объекта исследования по двум критериям.

1. По характеру деятельности некоммерческих организаций – СОНКО. Концентрация внимания на СОНКО как составной части некоммерческого сектора определена: 1) функционалом – предоставление социально значимых услуг населению, имеющих приоритетное значение для сбалансированного развития региональной экономики; 2) большей доступностью показателей в системе государственной статистики; 3) наличием специализированных рейтингов регионов РФ по оценке эффективности использования потенциала сектора; 4) возможностью дать научно обоснованный анализ проблем и тенденций развития СОНКО на основе результатов исследований, выполненных в период 2020–2022 гг. по заказу Фонда грантов губернатора Пермского края.

2. По территориальному признаку – конкретный регион Российской Федерации (Пермский край). Выбор Пермского края в качестве пилотного региона исследования обусловлен несколькими факторами. Пермский край является одним из регионов-лидеров в развитии некоммерческого сектора в целом и СОНКО в частности. По мнению экспертов, становление и развитие некоммерческих организаций в крае шло по сравнению с общероссийскими

значениями опережающими темпами. Многие региональные НКО выполняют функции ресурсных центров, в т. ч. федерального уровня, и относятся к числу самых влиятельных в стране. Вместе с тем Пермский край стал терять лидирующие позиции. Так, регион в первом рейтинге Минэкономразвития РФ 2019 года занимал второе место, ухудшив свои позиции к 2021 году на 30 пунктов. Заинтересованность региональных органов власти в идентификации причин негативной динамики с детализированным анализом барьеров в деятельности СОНКО и возможных направлений наращивания их потенциала в регионе выразилась в запросе Фонду грантов губернатора Пермского края на формирование Концепции развития СОНКО в Пермском крае. Работа над данным документом началась авторами в октябре 2022 года и в статье показаны ее первые результаты, которые были обсуждены с руководителями СОНКО, представителями органов исполнительной власти и социально ответственного бизнеса в рамках X Пермского краевого форума общественности и добровольчества. Представляется, что описанный авторами опыт идентификации барьеров и условий устойчивого развития СОНКО в качестве активного субъекта экономики Пермского края и направлений нивелирования проблем может быть масштабирован на территорию страны в целом для создания институциональных условий эффективного функционирования СОНКО на системной и долгосрочной основе.

Информационную базу исследования составили источники различного типа:

1) совокупность нормативно-правовых документов, регулирующих деятельность СОНКО и формы их поддержки;

2) данные государственной и ведомственной статистики по СОНКО, а также характеризующие динамику доходов населения, возрастной структуры региона, уровня здоровья, доступности образования, медицинских и социальных услуг;

3) данные рейтинга субъектов РФ по итогам реализации механизмов поддержки СОНКО и социального предпринимательства, обеспечения доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социаль-

ной сфере и внедрения конкурентных способов оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере⁸;

4) результаты опросов, выполненных по заказу Фонда грантов губернатора Пермского края в период 2020–2022 гг., с использованием качественных социологических методов⁹, а также данные фокус-групповых¹⁰ исследований с руководителями СОНКО (8 чел.), с представителями органов муниципальной власти и бизнеса (5 чел.), трех глубинных экспертных интервью (гайд включал 17 вопросов, разделенных на три блока: оценка деятельности НКО; взаимодействие между НКО, властью, бизнесом; концепция развития СОНКО как активного субъекта экономики региона).

Результаты исследования

В 2022 году, по данным Минэкономразвития РФ, в Пермском крае функционировало 1339 СОНКО (36,8% от общего количества НКО). По данным выборочного обследования Росстата, их количество составило 2788 ед. В целом динамика развития СОНКО в крае соответствует трендам Приволжского округа и России, за исключением показателей, отражающих уровень добровольчества и эффективность финансовой деятельности (табл. 1).

Согласно данным таблицы 1, по сравнению с ПФО в Пермском крае наблюдаются более позитивные тенденции в отношении количества СОНКО, численности сотрудников и получателей социальных услуг. В то же время

Таблица 1. Динамика развития СОНКО

Регион / год	2018	2019	2020	2021	2022	Темп прироста, 2022/2018, %
Количество СОНКО, ед.						
Пермский край	3058	3263	2762	2788	2788	-8,8
ПФО	30867	32148	26293	24839	25183	-18,4
РФ	140247	146481	128685	127632	129939	-7,3
Среднесписочная численность работников, чел.						
Пермский край	5769	5605	5218	5069	5162	-10,5
ПФО	79845	78764	68202	65369	64336	-19,4
РФ	421186	415887	374373	377455	373333	-11,4
Средняя численность добровольцев, чел.						
Пермский край	32116	27759	13931	13341	13972	-56,5
ПФО	404599	394156	329027	399705	439139	8,5
РФ	2937318	4056745	3429105	3878470	3927748	33,7
Поступление денежных средств и иного имущества, тыс. руб.						
Пермский край	11286	16904	11686	4091	1584	-86,0
ПФО	69163	74226	72788	38913	36830	-46,7
РФ	1431358	1686115	2769570	2041161	6454688	350,9
Количество человек, которым оказаны социальные услуги, чел.						
Пермский край	1181162	1340457	1398473	1352889	2163375	83,2
ПФО	9912894	11077551	9688477	11722246	12937165	30,5
РФ	60377399	66289256	50170225	70813662	78810852	130,5

Источник: рассчитано авторами по данным ЕМИСС.

⁸ Методология размещена на сайте Минэкономразвития России. URL: <https://nko.economy.gov.ru/rejting-subektov-rf>

⁹ Отчет по результатам социологического исследования «Волонтеры в СО НКО Пермского края». Пермь, 2021 (исследование проводилось с помощью онлайн-анкетирования Online Test Pad и интервью; на декабрь 2021 года получено 134 анкеты, проведено 40 полуструктурированных интервью); Отчет по результатам социологического исследования «Информационная открытость СО НКО Пермского края». Пермь, 2021 (выборочная совокупность составила 379 некоммерческих организаций Пермского края (15% от общего числа НКО), формировалась с использованием метода случайного отбора).

¹⁰ Количество участников в фокус-группах позволило обеспечить оптимальную групповую динамику, поскольку группы поисковые, направлены на выработку идей.

зафиксирован крайне негативный тренд, касающийся финансового обеспечения СОНКО. Несмотря на реализацию различных мер поддержки, объемы поступлений денежных средств и имущества имеют большое значение для эффективности функционирования СОНКО, в связи с чем практически всегда выступают в качестве критериев оценки их деятельности. Так, к примеру, зафиксированное резкое уменьшение финансирования находит отражение в рейтинге российских регионов по уровню поддержки СОНКО (табл. 2). Для сравнения позиций Пермского края выбраны регионы, являющиеся лидерами рейтинга.

По итогам 2021–2022 гг. Пермский край входил в группу регионов со средним уровнем поддержки СОНКО. Ухудшение его положения связано не только с расширением перечня расчетных показателей в рейтинге, но и с отрицательной динамикой по некоторым другим позициям, кроме объема поступлений денежных средств. К примеру, по итогам рейтингования субъектов Федерации в 2021 году в регионе наблюдается устойчивое сокращение доли муниципальных образований, реализующих программы по поддержке СОНКО. Однако в 2022 году значение этого показателя увеличилось почти в два раза (с 43,48 балла / 28 место до 76,74 балла / 17 место). Это позволило краю улучшить позиции в общем рейтинге. В результате в 2021–2022 гг. из-за ограничений осуществления деятельности в связи с распространением коронавирусной инфекции и отсутствием налоговых льгот значительно сократилось количество СОНКО в расчете на 10 тыс. человек.

Вместе с тем обращает на себя внимание опережающий рост численности получателей социальных услуг, оказываемых СОНКО в

Пермском крае (183,2% в 2022 году к 2018 году, см. табл. 1), по сравнению с данными в Приволжском федеральном округе и России в целом. Как отмечено в ходе фокус-групповых интервью, это может быть обусловлено тем, что СОНКО повышают доступность социально значимых услуг для уязвимых категорий населения, занимая «ниши», в которых объем спроса на товары и услуги существенно меньше предложения. Причем в результате максимальной приближенности к благополучателям и лучшего понимания локальных проблем СОНКО обеспечивают большую адресность услуг на основе знания специфики запросов и учета обратной связи («*Без некоммерческих организаций в принципе сложно, потому что это все-таки взаимосвязь между органами местного самоуправления и населением*» (представитель органа муниципальной власти)). К примеру, они способны обеспечить возможность оказания дополнительно к базовой услуг т. н. повышенной полезности (т. е. тех, которые востребованы населением, но не могут быть удовлетворены государственными поставщиками — комплементарные услуги). Государственные учреждения не могут удовлетворить этот дополнительный спрос, а частные поставщики услуг (бизнес-структуры) часто не заинтересованы в производстве подобных общественных благ в силу их убыточности: «*Стоимость услуг СОНКО значительно ниже рыночной, в том числе за счет гиперэксплуатации своих ресурсов*» (директор фонда, г. Пермь). Кроме того, оказание услуг некоммерческими организациями сопряжено с меньшей бюрократизацией деятельности и возможностью охватить те категории населения, которые по каким-либо формальным признакам оказываются за пределами государственной системы.

Таблица 2. Динамика позиций Пермского края в рейтинге по поддержке СОНКО

Регион	2019		2020		2021		2022	
	Балл*	Место	Балл	Место	Балл	Место	Балл	Место
Ханты-Мансийский автономный округ	45,63	1	52,80	1	58,62	1	53,91	2
Республика Башкортостан	23,64	25	37,45	5	54,18	2	58,98	1
Пермский край	39,83	2	28,75	22	31,01	32	28,29	29

* Согласно методике Минэкономразвития России, максимальное количество рейтинговых баллов, которое может набрать субъект Российской Федерации как лидер по всем показателям, составляет 100, так как итоговое число рейтинговых баллов региона определяется как среднее арифметическое от числа его рейтинговых баллов по каждому показателю.

Составлено по: данные рейтинга Минэкономразвития России. URL: <https://nko.economy.gov.ru/rejting-subektov-rf>

Дополнительно к вышесказанному эксперты отмечают, что СОНКО зачастую разрабатывают инновационные услуги в каждой из приоритетных сфер деятельности, которые не включены в официальные перечни, по ним отсутствуют государственные стандарты, но они являются востребованными со стороны групп населения, попавших в сложную ситуацию. В результате СОНКО формируют потенциальную возможность выбора вариантов предоставления различных видов услуг у разных категорий населения с учетом предпочтений и возможностей потребителя, что *«является одним из критериев конкурентоспособности территории проживания, определяющим способность региона удерживать население»* (директор фонда, г. Пермь).

Вместе с тем, как показали результаты фокус-групп, только руководители устойчивых СОНКО имеют четкое представление о вкладе сектора в развитие территории. По их словам, дальнейшее развитие межсекторного взаимодействия *«невозможно без учета процессов сегментации рынка социальных услуг и увеличения рыночной доли у СОНКО»* (представитель СОНКО). Небольшие социально ориентированные некоммерческие организации, как правило, сфокусированы на устранении локальных проблем, что не позволяет им четко определить эффекты своей деятельности и выработать долгосрочную стратегию развития (Артамонова, Базуева, 2022, с. 221). В то же время именно подобные СОНКО в наибольшей степени подвержены рискам от дисфункциональности институциональных условий, определяющих их развитие.

Анализ причин установленных негативных тенденций развития СОНКО в Пермском крае показал, что барьеры, препятствующие эффективному использованию потенциала организаций, могут быть систематизированы по признаку воздействия – проблемы внешней и внутренней среды.

К барьерам внешней среды относятся проблемы, отражающие условия функционирования социально ориентированных некоммерческих организаций. Устранение данных проблем в большей степени не зависит напрямую от СОНКО, при этом они во многом определяют траекторию и возможности развития организаций. В число барьеров внешней среды входят следующие.

1. Невозможность объективной оценки объема и эффективности развития сектора. Эта проблема связана с недостатком достоверной статистической информации о функционировании некоммерческих организаций, что обусловлено отсутствием единой системы сбора данных о количестве СОНКО, численности сотрудников, размерах финансового обеспечения. Это затрудняет возможность составления достоверного и актуального перечня СОНКО, действующих на территории муниципальных образований Пермского края и объемов их поддержки по конкретным направлениям.

2. Низкий уровень институциональной поддержки. Данный барьер тесно связан с предыдущей проблемой и, на наш взгляд, вызван несовершенством законодательной базы функционирования и поддержки СОНКО. Как показало наше исследование, в России фактически действует система двойной отчетности (Министерство юстиции РФ и ФНС) и отсутствуют единые требования к разработке программ оказания поддержки СОНКО на муниципальном уровне. Кроме этого, как правило, не учитывается местная специфика взаимодействия локальных СОНКО и органов муниципальной власти при разработке муниципальных программ поддержки. Это обуславливает отсутствие системного подхода к формированию поддержки СОНКО, что проявляется в неучете запроса от СОНКО и необходимости предоставления разных форм поддержки в зависимости от стадии жизненного цикла организации для выстраивания долгосрочных стратегий развития.

3. Высокие административные барьеры. Они приводят к низкой осведомленности СОНКО о проводимых конкурсных программах или возникновению предположения о трудозатратности и бесполезности обращения за поддержкой, как следствие, к непостоянству сотрудничества с органами власти (ориентация на краткосрочные проекты, отсутствие механизма дальнейшего сопровождения успешных проектов). Зачастую это связано с непрозрачностью условий и сложностью получения государственной поддержки, что проявляется в различных аспектах:

- отсутствие унифицированных требований к документации для участия в конкурсах, организуемых различными министерствами, ведомствами на муниципальном уровне, а также социально ответственным бизнесом;

- неучет разнородности СОНКО по качественному и количественному составу при формировании принципов конкурсного отбора социальных проектов;

- непрозрачность механизма субсидирования СОНКО из бюджета;

- недостаточность имущественного ресурса поддержки, предоставление помещений, предназначенных под мастерские, квартиры и т. п., риски непродления аренды арендодателями;

- необходимость подтверждения эффективности деятельности НКО при обращении за имущественной поддержкой (отсутствие долгов, регулярная отчетность, наличие финансовой возможности оплачивать жилищно-коммунальные услуги, наличие ресурсов для проведения ремонтных работ перед началом использования предоставляемых помещений);

- отсутствие свободных помещений в муниципальных образованиях;

- установление минимального срока деятельности (например, пять и более лет);

- низкие тарифы на услуги, невыгодные негосударственным исполнителям услуг, не мотивирующие организации к вхождению в реестр поставщиков услуг;

- отсутствие финансовой помощи и поддержки, предназначенной для СОНКО (льготных тарифов и условий), которые существуют для коммерческого сектора, отсутствие банковских услуг непосредственно для СОНКО или льгот для банковского обслуживания СОНКО;

- неравные с государственными учреждениями стартовые условия получения госзаказа на оказание социальных услуг (усиление конкуренции с организациями, имеющими ранее статус государственных, в т. ч. по доступу к персональным данным клиентов).

4. Выявленные проблемы детерминируют низкий уровень межсекторного сотрудничества, под которым понимается совокупность взаимоотношений двух и более секторов, направляющих ресурсы на достижение общей цели (Косыгина, 2020, с. 63). С одной стороны, наблюдаются сложности при взаимодействии СОНКО с региональными и муниципальными органами власти («Проблема еще с кадро-

вым моментом, что у них не хватает кадров для такой полноценной работы с НКО» (представитель СОНКО)), вызванное рядом причин: непонимание содержания деятельности СОНКО и, как следствие, ее игнорирование; отсутствие опыта выстраивания механизма взаимодействия с СОНКО; отсутствие «ярких примеров» реализации практик и поддержания партнерских отношений; организационные барьеры во внутренней коммуникации между органами местного самоуправления и СОНКО («Может быть, нам создадут какую-то методичку, чтобы мы понимали, по каким вопросам к кому обращаться» (представитель СОНКО)); недостаточно выраженная заинтересованность у высших должностных лиц края и муниципальных образований в выстраивании диалога с представителями СОНКО региона («Вот здесь, если было бы какое-то соглашение, взаимодействие с органами местного самоуправления, мы бы смогли, уже опираясь на него, выстраивать какую-то свою дальнейшую работу» (представитель СОНКО)). С другой стороны, проблемы в межсекторном сотрудничестве во многом вызваны несформированностью культуры многосторонней оценки результативности деятельности СОНКО. Это проявляется в неразвитости в СОНКО практики внутренней оценки результативности проектов, ее ограниченности числом участников или благополучателей, отсутствии отлаженной системы многосторонней оценки уровня результативности реализованных проектов представителями экспертного сообщества, благополучателями и представителями СОНКО.

5. Барьеры в выстраивании межсекторного сотрудничества отражают и рассогласованность интересов внутри сектора. Прежде всего, низкий уровень внутрисекторной консолидации и солидаризации обусловлен борьбой за государственные ресурсы, поскольку для рынка социальных услуг также характерна конкуренция. Между СОНКО слабо развит обмен практиками, что вызвано как недостатком площадок, где может происходить взаимодействие (институционализация взаимодействия), так и перерастанием конкуренции между СОНКО в личное соревнование руководителей или общественных лидеров.

6. Следствием указанных барьеров выступает несформированность репутационного капитала сектора, что проявляется в различных взаимосвязанных аспектах. Ключевая проблема, по нашему мнению, заключается в том, что результаты деятельности СОНКО не находят системного представления в обществе. Отчасти причинами этого служат непрозрачность деятельности (большинство СОНКО не раскрывают сведений о доходах, расходах и не предоставляют открытой отчетности) и низкая активность СОНКО в вопросах взаимодействия со СМИ, следовательно, слабая позиция на рынке услуг. Для них практически отсутствует доступ к социальной рекламе в средствах массовой информации, и в целом система продвижения СОНКО не функционирует на практике. Однако здесь следует отметить следующее. Для деятельности СОНКО в целом характерен низкий уровень доказательности практик: слабая обоснованность выбора направления деятельности и спектра предоставляемых услуг, отсутствие системы по сбору и использованию данных о конкретных результатах деятельности, причинах проблем и вариантах их решения, отсутствие четкого представления о социальной значимости деятельности. Это приводит к недостаточной информированности общества о деятельности СОНКО и низкому уровню доверия к ним со стороны населения, обесцениванию положительного опыта работы сектора в целом в результате агрессивной риторики к некоторым НКО, оппозиционно настроенным к органам государственной власти; к трудностям с привлечением ресурсов, сужению сети сторонников и волонтеров. Негативное влияние эти проблемы оказывают и на уровень доверия бизнеса к деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций. Частные коммерческие предприятия порой имеют отрицательный опыт взаимодействия с СОНКО, в результате которого, с учетом конкуренции мотивов при совпадении сфер деятельности, формируются и поддерживаются стереотипы в отношении сотрудников некоммерческих организаций (неудачная самореализация в основной профессиональной сфере деятельности).

Проблемы несформированности репутационного капитала социально ориентированных некоммерческих организаций тесно связаны с **барьерами внутренней среды**. Опираясь на результаты исследования, можно заключить, что к ним относятся следующие проблемы.

1. Низкое качество менеджмента. Во многом оно обусловлено недостаточным уровнем компетентности представителей СОНКО, проявляющейся в низком уровне правовой, финансовой грамотности и управленческих способностей руководителей, что влечет среди прочего гиперэксплуатацию ресурсов. Большинство организаций ориентируется на реализацию краткосрочных социальных проектов и не формирует долгосрочную стратегию развития. Кроме этого, как правило, не осуществляется внутренняя оценка эффективности деятельности ввиду отсутствия четких критериев. Среди наиболее распространенных на практике — число участников или благополучателей и количество проведенных мероприятий. Частично это связано с отсутствием внутренней мотивации и административных ресурсов для подготовки отчетности (количественная несоразмерность необходимых документов, частая периодичность предоставления отчетности, непостоянство требований), а также убежденностью, что запрашиваемые донором показатели не всегда способны отразить реальные результаты работы. Как следствие, многие СОНКО сталкиваются с кадровыми проблемами, касающимися «текучки» и сложностей с привлечением добровольцев, трудоемкостью их обучения, неспособностью сформировать постоянный корпус волонтеров, отсутствием системы их поощрения.

2. Низкий уровень квалификации сотрудников проявляется также в низком уровне инновационности деятельности СОНКО. Отсутствие опыта и необходимых компетенций для написания проектов и выражения характера уникальности и инновационности предлагаемой инициативы приводит к тому, что СОНКО в основном воспроизводят стереотипную модель функционирования: не диверсифицируют источники финансирования, ориентируются преимущественно на бюджетные средства (гранты, субсидии, пр.), слабо заинтересованы

в участии в конкурсах. Дополнительной сложностью выступает низкий уровень коммуникации СОНКО с органами власти и представителями бизнес-структур в силу личностных факторов представителей (возраста, владения навыками работы с использованием современных технологий, наличия психологических ограничений и т. п.): *«Нет конструктива... ищешь возможность найти диалог с той или иной организацией» (представитель органа муниципальной власти).*

Как следует из детализации выявленных барьеров, несмотря на условное разделение, они находятся в тесной взаимосвязи, тем самым требуют комплексного подхода к их устранению с опорой на эффективно выстроенную систему межсекторного сотрудничества. Исследование показало, что потенциал СОНКО для устойчивого развития региона представителями органов власти недооценивается. Предпочтение отдается традиционному видению приоритетных направлений и форм поддержки деятельности СОНКО, указанных в федеральном и краевом законодательстве (*«Финансовая поддержка оказывается одной некоммерческой организации, которая в перечне по седьмому федеральному закону» (представитель органа муниципальной власти); «Это у нас всё заложено в программу «Культура Большесосновского муниципального округа» (представитель органа муниципальной власти).*

Таким образом, активизация деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций требует улучшения условий для их устойчивого развития в качестве активного субъекта региональной экономики. С учетом экспертных мнений представителей органов власти, бизнеса и руководителей СОНКО важно определить ключевые направления, которые будут способствовать эффективной реализации функций СОНКО на системной и долгосрочной основе. В их число, на наш взгляд, следует включить мероприятия, сфокусированные на формировании компетенций экономически устойчивой деятельности и репутационного капитала СОНКО, сокращении административных барьеров, развитии

межсекторного и внутрисекторного партнерства. Видится, что комплекс мер по развитию СОНКО в качестве активного субъекта региональной экономики должен предусматривать разработку механизма их внедрения, включающего совершенствование действующего нормативно-правового обеспечения деятельности и поддержки СОНКО, принятие специальных целевых программ и законов прямого и косвенного действия, формирование системы мониторинга показателей эффективности деятельности СОНКО, позволяющего определять эффективность решения проблем, ограничивающих использование потенциала сектора в регионе. Разработка подобного комплекса мер может составить цель отдельного исследования.

Заключение

В качестве резюме отметим, что в современных социально-экономических условиях актуализируется наращивание реализации функций социально ориентированных некоммерческих организаций в регионах. Как показывают исследования, СОНКО могут выступать в качестве одного из системообразующих факторов развития регионов, поскольку обеспечивают адресность социальной поддержки и повышают качество социальных услуг для уязвимых групп населения. В то же время на современном этапе развития потенциал социально ориентированных некоммерческих организаций используется в ограниченной форме, что обусловлено многочисленными проблемами, с которыми они сталкиваются. Результаты проведенных качественных социологических исследований позволили детализировать и систематизировать выявленные барьеры, препятствующие более эффективному вовлечению СОНКО в экономику Пермского края и отражающие созданные для развития таких организаций условия. Перспективным направлением дальнейших исследований авторов является завершение полного цикла стратегического планирования развития СОНКО в Пермском крае, интегрированного с конкретными целями и показателями социально-экономического развития региона.

Литература

- Артамонова А.С., Базуева Е.В. (2022). Эффективность деятельности некоммерческих организаций для региональной экономики: концептуальные основы идентификации // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. Т. 15. № 6. С. 215–231. DOI: 10.15838/esc.2022.6.84.13
- Бабина С.И., Садовникова И.Ю. (2018). Анализ человеческого капитала региона // *Вестник Кемеровского государственного университета*. Серия: Политические, социологические и экономические науки. № 3 (9). С. 69–74.
- Белокрылова О.С., Вахтина М.А. (2017). Обеспечение доступа субъектов рынка социальных услуг к госзаказу: проблемы и решения // *Государственное и муниципальное управление*. Ученые записки. № 1. С. 78–84.
- Горячева В.Р. (2018). Теоретические обоснования функционирования некоммерческого сектора // *Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова*. № 1. С. 44–52. DOI: <https://doi.org/10.21686/2413-2829-2018-1-44-52>
- Григорьева И., Парфенова О. (2021). Социально ориентированные НКО и социальные предприятия как драйверы разгосударствления социального обслуживания: барьеры и возможности // *The Journal of Social Policy Studies*. № 19 (1). С. 7–22. DOI: <https://doi.org/10.17323/727-0634-2021-19-1-7-22>
- Громова М.Н., Мерсиянова И.В. (2016). Государственная поддержка НКО и проблема оценки ее эффективности // *Гражданское общество в России и за рубежом*. № 1. С. 39–44.
- Дворядкина Е.Б., Простова Д.М. (2021). Региональные стратегические приоритеты развития и социально ориентированные некоммерческие организации // *Управленец*. Т. 2. № 4. С. 106–119. DOI: 10.29141/2218-5003-2021-12-4-8
- Заболотная Г.М., Ларионов А.В. (2017). Региональные практики институционализации негосударственных поставщиков социальных услуг // *Вопросы государственного и муниципального управления*. № 3. С. 72–91.
- Косыгина К.Е. (2018). Актуальные вопросы развития социально ориентированных некоммерческих организаций // *Проблемы развития территории*. № 3 (95). С. 107–121. DOI: 10.15838/ptd.2018.3.95.7
- Косыгина К.Е. (2020). Межсекторное взаимодействие: типы отношений и тенденции развития в современном российском обществе // *Проблемы развития территории*. № 6 (110). С. 50–66. DOI: 10.15838/ptd.2020.6.110.4
- Марыганова Е.А., Дмитриевская Н.А. (2013). Человеческий капитал как фактор устойчивого развития // *Статистика и Экономика*. № 6. С. 73–78. DOI: <https://doi.org/10.21686/2500-3925-2013-6-73-78>
- Медведева Н.В., Фролова Е.В. (2018). Тенденции развития некоммерческого сектора в РФ в условиях региональной дифференциации // *Материалы Афанасьевских чтений*. № 3 (24). С. 22–28.
- Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б. (2016). Преимущества НКО как поставщиков социальных услуг: апробация в российских условиях // *Вопросы государственного и муниципального управления*. № 4. С. 7–26.
- Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б. (2017). НКО как поставщики социальных услуг: верификация слабых сторон // *Вопросы государственного и муниципального управления*. № 2. С. 83–104
- Московская А.А. (2018). Стимулы и барьеры привлечения негосударственных поставщиков к оказанию социальных услуг: российский и зарубежный опыт // *Вопросы государственного и муниципального управления*. № 3. С. 88–116.
- Рудник Б.Л., Куштанова Е.В. (2018). Привлечение НКО к оказанию социальных услуг: прозрачность применяемых процедур // *Вопросы государственного и муниципального управления*. № 3. С. 117–137.
- Рудник Б.Л., Куштанова Е.В., Романова В.В. (2017). Привлечение НКО к оказанию услуг социальной сферы // *Вопросы государственного и муниципального управления*. № 2. С. 105–129.
- Саидов С.Ш. (2020). Роль «третьего сектора» в общественной жизни страны // *Journal of Economy and Business*. № 11-3 (69). DOI: 10.24411/2411-0450-2020-10966
- Старшинова А.В., Бородкина О.И. (2020). Деятельность НКО в сфере социальных услуг: общественные ожидания и региональные практики // *Журнал исследований социальной политики*. № 3. С. 411–424. DOI: <https://doi.org/10.17323/727-0634-2020-18-3-411-428>

- Шабунова А.А., Косыгина К.Е. (2019). Проблемы государственного управления развитием некоммерческого сектора на региональном уровне // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. Т. 12. № 4. С. 86–103. DOI: 10.15838/esc.2019.4.64.6
- Abiddin N.Z., Ibrahim I., Abdul Aziz S.A. (2022). Non-governmental organisations (NGOs) and their part towards sustainable community development. *Sustainability*, 14(8), 4386. DOI: <https://doi.org/10.3390/su14084386>
- Birch K., Whittam G. (2008). The third sector and the regional development of social capital. *Regional Studies*, 42(3), 437–450. DOI: 10.1080/00343400701874222
- Evans M., Syrett S. (2007). Generating social capital? The social economy and local economic development. *European Urban and Regional Studies*, 14, 55–74.
- Hartmann D., Arata A., Bezerra M. et al. (2019). The network effects of NGOs on social capital and innovation among smallholder farmers: A case study in Peru. *Ann Reg Sci*, 70, 633–658. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00168-019-00944-9>
- Hayman R. (2019). The contribution of civil society to sustainable development in the Gulf and beyond. *Development in Practice*, 5, 645–650. DOI: <https://doi.org/10.1080/09614524.2019.1589422>
- Krasnopolskaya I., Skokova Yu., Pape U. (2015). Government–nonprofit relations in Russia’s regions: An exploratory analysis. *Voluntas*, 26, 2238–2266. DOI: 10.1007/s11266-015-9654-3

Сведения об авторах

Елена Валерьевна Базуева – доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры, Пермский государственный национальный исследовательский университет (614990, Российская Федерация, г. Пермь, ул. Букирева, д. 15); ведущий научный сотрудник, Вологодский научный центр Российской академии наук (160010, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Горького д. 56а; e-mail: bazueva.l@mail.ru)

Анна Станиславовна Артамонова – научный сотрудник, Вологодский научный центр Российской академии наук (160010, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Горького д. 56а; e-mail: artamonova.ast@gmail.com)

Елена Вячеславовна Малкова – кандидат философских наук, директор, Фонд грантов губернатора Пермского края (614990, Российская Федерация, г. Пермь, ул. Советская, 1Б); соучредитель, АНО «Центр социально-гуманитарных технологий, консультационных услуг, молодежных проектов и программ «Молодежный эксперт» (614023, Российская Федерация, г. Пермь, ул. Адмирала Макарова, д. 25; e-mail: ev-malkova@yandex.ru)

Bazueva E.V., Artamonova A.S., Malkova E.V.

Identifying Barriers to the Functioning of Socially Oriented Nonprofit Organizations as an Active Subject of the Regional Economy (on the Example of Perm Territory)

Abstract. Due to the difficult socio-economic situation of Russia’s regions, it is necessary to involve nongovernmental providers of socially significant services to eliminate government failures. In this regard, socially oriented nonprofit organizations play an important role. As practice shows, despite the recognized importance of such organizations, their potential in the regional economy is not implemented to the fullest extent. Reasons for such a situation are studied in a large number of works, but they do not always take into account territorial specifics, which makes it difficult to identify specific areas of problem solving. Thus, the aim of this study is to identify barriers to and prerequisites for the sustainable development of socially oriented nonprofit organizations as an active subject of the regional economy, effectively implementing its functions in socially significant sectors of the economy on a systematic and long-term basis. To achieve this goal, we analyze the functioning of socially oriented nonprofit organizations (using

the example of Perm Territory). The information base includes a set of relevant regulatory documents, data from state and departmental statistics, ratings of RF constituent entities, findings of sociological research commissioned by the Grants Fund of the Governor of Perm Territory in 2020–2022. We systematize the problems that socially oriented nonprofit organizations deal with in their work, according to the impact on the organization, respectively, related to the external and internal environment. On this basis, we outline the conditions necessary to increase the sustainability of the development of socially oriented nonprofit organizations in the region.

Key words: potential, problems in SONPO functioning, barriers to SONPO development, sustainable development of SONPOs, regional economy.

Information about the Authors

Elena V. Bazueva – Doctor of Sciences (Economics), Associate Professor, professor of department, Perm State University (15, Bukirev Street, Perm, 614990, Russian Federation); Leading Researcher, Vologda Research Center, Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: bazueva.l@mail.ru)

Anna S. Artamonova – Researcher, Vologda Research Center, Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: artamonova.ast@gmail.com)

Elena V. Malkova – Candidate of Sciences (Philosophy), director, Foundation “Grants Fund of the Governor of Perm Territory” (1B, Sovetskaya Street, Perm, 614990, Russian Federation); co-founder, Autonomous Nonprofit Organization “Youth Expert” Center for Social and Humanitarian Technologies, Consulting Services and Youth Projects (25, Admiral Makarov Street, Perm, 614023, Russian Federation; e-mail: ev-malkova@yandex.ru)

Статья поступила 19.10.2023.