

ПАРТНЕРСТВО ГОСУДАРСТВА И БЛАГОТВОРИТЕЛЬНЫХ ФОНДОВ КАК СТРАТЕГИЯ ПОВЫШЕНИЯ РЕСУРСНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ¹

Мерсиянова И.В., Иванова Н.В.²

Аннотация

Государственное финансирование некоммерческих организаций, будучи одной из самых востребованных форм их поддержки, является все же недостаточным. Существует некоторый опыт зарубежных стран решения данной проблемы не путем передачи функции распределения государственных грантов организациям-операторам, а путем стимулирования грантооператоров к привлечению собственных ресурсов, как денежных, так и институциональных, в рамках партнерского взаимодействия с государством. Цель настоящей статьи – изучение и обобщение международного опыта интеграции средств государства и благотворительных фондов, позволяющей значительно расширить объем финансовой поддержки НКО и повысить ее эффективность. Рассматриваются такие формы партнерского взаимодействия, как привлечение фондов-грантооператоров к софинансированию; государственное софинансирование частных пожертвований, привлекаемых фондами; развитие институциональных механизмов партнерства государства и фондов. Мониторинги, проводившиеся Центром исследования гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ в 2015–2016 гг., помогли выявить трудности и проблемы, возникающие в ходе выстраивания партнерских отношений. Анализ зарубежного опыта решения подобных проблем позволил предложить меры по их преодолению в России. Например, с использованием таких инновационных механизмов, как: привлечение фондов к распределению грантов для НКО на условиях партнерско-

¹ Статья подготовлена в рамках проекта, реализованного в Центре исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ при поддержке Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

² Мерсиянова Ирина Владимировна – кандидат социологических наук, доцент факультета социальных наук, заведующая кафедрой экономики и управления в негосударственных некоммерческих организациях Департамента государственного и муниципального управления, Директор Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: imersianova@hse.ru

Иванова Наталья Владимировна – кандидат филологических наук, старший научный сотрудник Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: nvivanova@hse.ru

го софинансирования; расширение инструментов и объемов привлечения пожертвований в приоритетные направления образования, науки и культуры за счет введения определенного коэффициента государственного софинансирования частных пожертвований; формирование институциональных механизмов, обеспечивающих эффективное взаимодействие государственных органов и фондов (советы, рабочие группы, дискуссионные площадки и др.).

Ключевые слова: партнерство; благотворительные фонды; партнерское взаимодействие; софинансирование; финансовая поддержка НКО.

В Российской Федерации поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СОНКО) является одним из долгосрочных приоритетов государственной политики и реализуется в различных формах: финансовой, информационной, консультационной, методической; совершенствуется законодательство, регулирующее деятельность СОНКО, оказывается поддержка в области подготовки и повышения квалификации работников и добровольцев СОНКО. Однако, как свидетельствуют эмпирические исследования, именно финансовая поддержка наиболее востребована со стороны СОНКО

В условиях растущего спроса на государственную финансовую поддержку большое значение приобретает проблема увеличения резервов и повышения эффективности этой поддержки. Как показывает зарубежный опыт, и то и другое успешно достигается в рамках партнерства государственных органов с благотворительными фондами, что позволяет значительно расширить объемы поддержки социальных проектов за счет привлечения ресурсов частной и корпоративной благотворительности. В данной статье предлагается обзор международной практики таких партнерств, зарекомендовавших себя как эффективный резерв поддержки деятельности некоммерческих организаций.

Партнерское взаимодействие государственных органов и благотворительных фондов предполагает, что фонды не ограничиваются функцией каналов распределения средств, но и активизируют собственные возможности привлечения ресурсов. Во многом движение в направлении партнерского взаимодействия продиктовано макроэкономическими реалиями, в частности воздействием кризиса и сокращением государственного бюджета в социальной сфере.

Необходимо подчеркнуть принципиальную разницу между партнерством государственных органов и благотворительных фондов, которое является предметом данной статьи, с одной стороны, и государственно-частным партнерством (ГЧП) – с другой. Использование механизмов ГЧП в настоящее время получает широкое распространение в Российской Федерации (Лучшие практики..., 2016; Развитие ГЧП в России..., 2016; Государственно-частное партнерство, 2016; Развитие государственно-частного партнерства..., 2016). ГЧП объединяют государственные средства и средства частного бизнеса и строятся в структурированной логике рыночных отношений. Апробированным инструментом ГЧП являются коммерческие контракты, определяющие деятельность, права и обязанности сторон по достижению целей проекта, а также предусматривающие четко определенные стандарты оказания услуг и условия оплаты.

Партнерство государства с благотворительными фондами – явление новое в международной практике, еще не определенное законодательно закрепленными стандартами и чаще всего формирующееся на основе *ad hoc*. Несмотря на отмеченный зарубежными исследователями всплеск интереса к государственному партнерству с благотворительными фондами, этот тип партнерства, в отличие от ГЧП, относительно мало исследован в научной литературе (Abramson, Soskis, Toepler, 2012). В силу инновационности и недостаточной институциональной закреплённости партнерств государства и благотворительных фондов границы этого явления еще недостаточно четко определены. Исследователи вводят понятие «континуум сотрудничества», к одной части которого относятся примеры спонтанного, неформализованного взаимодействия, не предполагающего координации и совместного решения задач. В противоположной части континуума располагаются формализованные партнерства, закреплённые договорными отношениями и основанные на совместном участии сторон в принятии решений. Между этими крайними точками находятся разнообразные формы взаимодействия, и не всегда можно определить четкую грань между неформальным взаимодействием и собственно партнерством. Как минимум, партнерство предполагает определенную степень взаимной координации и регулярную коммуникацию участников (Austin, 2000; Sandfort, 2008; Abramson, Soskis & Toepler, 2014).

Задачи, решаемые благотворительными фондами в рамках партнерского взаимодействия с государством, весьма разнообразны. Они включают: разработку и финансирование пилотных программ совместно с министерствами и ведомствами; софинансирование текущих государственных программ; обучение государственных служащих и получателей государственных грантов; организацию площадок для диалога государственных органов, экспертного сообщества, некоммерческих организаций и бизнеса; оценку эффективности выполнения тех или иных направлений государственной политики и многое другое.

В России начало системной государственной финансовой поддержки некоммерческих организаций было положено чуть более 10 лет назад, когда 20 июля 2005 г. на заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека Президент РФ В.В. Путин высказал мнение, что «хорошо известны общественные инициативы в области экологии, правового образования граждан, помощи людям с ограниченными возможностями, в том числе детям-инвалидам. Разумеется, это только часть той обширной работы, которую проводят общественные организации. Полагаю, что сегодня вполне можно подумать над механизмами их поддержки, в частности обсудить возможности использования таких институтов и инструментов, как социальные конкурсы и гранты... понимаем, что эти организации нуждаются в поддержке. Давайте подумаем над формами решения этой проблемы»³. В 2006 г. впервые были распределены гранты Президента России. Из феде-

³ Стенографический отчет о заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека от 20.07.2005 [электронный документ]. URL: < <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/23097> >.

рального бюджета было выделено 500 млн., руб. и согласно распоряжению Президента от 15.12.2006 N 628-рп, гранты на конкурсной основе получили 1054 НКО. В 2007 г. система распределения президентских грантов изменилась: конкурсы стали проводиться уполномоченными НКО-грантооператорами. Однако с тех пор эта система не претерпевала существенных изменений по форме, при этом объемы государственной финансовой поддержки увеличились почти в 10 раз. Постепенное расширение государственной поддержки отражено в последующих Распоряжениях Президента Российской Федерации⁴, на основании которых на реализацию социально значимых проектов некоммерческим неправительственным организациям было выделено: в 2007 г. – 1 250 000 тыс. руб.; 2008 г. – 1 500 000 тыс. руб.; 2009 г. – 1 200 000 тыс. руб.; с 2010 по 2012 г. – по 1 000 000 тыс. руб.; в 2013 г. – 2 520 000 тыс. руб.; 2014 г. – 3 698 000 тыс. руб.; 2015 г. – 4 228 200 тыс. руб.; 2016 г. – 4 589 914,8 тыс. руб. В 2016 г. тематика грантов дополнилась новыми направлениями – «Реализация социально значимых проектов, направленных на развитие институтов гражданского общества в малых городах и сельской местности» и «Консультационная, методическая

⁴ «Об обеспечении в 2007 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества: Распоряжение Президента Российской Федерации от 30.06.2007 N367-рп»; «Об обеспечении в 2008 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества: Распоряжение Президента Российской Федерации от 14.04.2008 N192-рп»; «Об обеспечении в 2009 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества: Распоряжение Президента Российской Федерации от 16.03.2009 N160-рп»; «Об обеспечении в 2010 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества: Распоряжение Президента Российской Федерации от 08.05.2010 N300-рп»; «Об обеспечении в 2011 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества: Распоряжение Президента Российской Федерации от 02.03.2011 N127-рп»; «Об обеспечении в 2012 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества: Распоряжение Президента Российской Федерации от 03.05.2012 N216-рп»; «Об обеспечении в 2013 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, реализующих социально значимые проекты и участвующих в развитии институтов гражданского общества: Распоряжение Президента Российской Федерации от 29.03.2013 N115-рп»; «Об обеспечении в 2013 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и осуществляющих деятельность в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: Распоряжение Президента Российской Федерации от 18.09.2013 N348-рп»; «Об обеспечении в 2014 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и осуществляющих деятельность в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: Распоряжение Президента Российской Федерации от 17.01.2014 N11-рп»; «Об обеспечении в 2014 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества и реализующих социально значимые проекты: Распоряжение Президента Российской Федерации от 25.07.2014 N243-рп»; «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций: Федеральный закон от 5 апреля 2010 г. N40-ФЗ»; «Об обеспечении в 2015 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества и реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: Распоряжение Президента Российской Федерации от 1 апреля 2015 года N 79-рп »; «Об обеспечении в 2016 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества и реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: Распоряжение Президента Российской Федерации от 05 апреля 2016 года N 68-рп».

и образовательная поддержка проектов в социально значимых сферах деятельности некоммерческих неправительственных организаций»; а количество НКО-операторов президентских грантов увеличилось до девяти. В 2017 г. в рамках реформирования системы президентских грантов создан единый оператор грантов, который осуществляет сбор заявок, передачу их в конкурсные комиссии и проверку отчетности о выполнении грантов⁵.

Наряду с президентскими грантами субсидии на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций в 2015–2016 гг. выделялись Минэкономразвития России, Минтрудом России, Минобрнауки России, Минздравом России, Минкультуры России, ФСКН России, Минспортом России, Росмолодежью. Согласно сведениям, представленным в Ежегодном докладе Минэкономразвития о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций⁶, ассигнования федерального бюджета на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций увеличены с 4,2 млрд. руб. в 2014 г. до 11,3 млрд. руб. в 2016 г. (см. табл. 1).

Таблица 1

Сводная информация о финансировании программ поддержки СОНКО в 2014–2016 гг.

Государственный орган Российской Федерации, оказывающий финансовую поддержку СОНКО	Объем государственной финансовой поддержки, предоставленной СОНКО (тыс. руб.)			Количество СОНКО, получивших финансовую поддержку		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Администрация Президента Российской Федерации	2 698 000	4 228 200	4 589 900	1276	1377	1679
Минэкономразвития России	926	859	–	4630	3964	
Минкультуры России	784 873,5	2 077 372	4 136 443	58	199	227
Минтруд России	746 368,4	765 598	2 320 439	16	17	30
Минобрнауки России			86 373			16
ФСКН России	–	10 200		–	8	
Роспечать	83,9	93,3		33	37	
Росмолодежь	18 000	74 000	103 200	24	44	100
МЧС России		100 000	90 000		7	19
ИТОГО	4 248 251,8	7 256 322,3	11 326 355	6037	7668	1971

Источник: Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций в 2015. С. 7; Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций в 2016. С. 8.

⁵ Галимова Н., Дергачев В., Кузнецова Е. Кремль создаст единого оператора грантов. URL: <http://www.rbc.ru/politics/16/02/2017/58a5dd172ae596bf8dfdbf7e>

⁶ Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций в 2015 году. URL: <http://nko.economy.gov.ru/Files/NewsDocuments/00f4f693-0547-47a2-809a-ad190e0dcb90.pdf>; Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций в 2016 г. URL: <http://nko.economy.gov.ru/Files/NewsDocuments/ef54d172-13a8-43a2-ae4b-a7fe7b7ecade7.pdf>

Эти меры свидетельствуют о том, что вектор развития отношений государства и третьего сектора располагается в русле мировых тенденций привлечения благотворительных организаций к решению социально значимых задач.

В то же время, согласно данным всероссийского обследования НКО (рис. 1)⁷, 22% НКО – «средств в основном хватает для осуществления всего задуманного» и 4% НКО – «средств хватает даже на создание финансовых резервов». Примерно четверти организаций (27%) «средств хватает для полноценного выполнения задач, но многие новые идеи остаются нереализованными из-за недостатка ресурсов». Отвечая в ходе этого же обследования на вопрос о трудностях функционирования их организаций, более половины руководителей НКО (49%) назвали в качестве одной из ключевых проблем своей организации именно недостаток материальных средств.

Для сравнения: о проблемах с помещением говорят 15% опрошенных, 12% – о нехватке специалистов для работы в организации. О препятствиях, связанных с несовершенством российского законодательства, и недостатке информации, необходимой для работы, упоминают 10% и 5% соответственно. Чаще других о недостатке материальных средств упоминают руководители НКО, понимающие, к чему ведут финансовые проблемы: они низко оценивают работу своей организации за последний год; заявляют, что поиск средств заставляет пренебрегать основными задачами, а недостаток средств грозит закрытием организации.

Особенно не хватает средств, по словам респондентов, общественным организациям; НКО, работающим в сфере социальных услуг. Как правило, такие НКО давно зарегистрированы (в 1990 г. и ранее); не имеют постоянных сотрудников; привлекают 20–49 добровольцев. Такие НКО называют основным источником финансирования субсидии и гранты от органов власти, которые, как известно, нелегко получать, т.е. живут от гранта к гранту, не умея зарабатывать средства и заниматься фандрайзингом из широкого спектра источников, хотя руководители этих же организаций чаще других говорят, что их НКО разрабатывают социальные проекты и выходят с ними на конкурсы.

Субсидии и гранты от органов власти имеются в бюджетах не более 35% НКО. Несколько больше получателей бюджетных средств среди общественных организаций по сравнению с НКО других организационно-

⁷ Всероссийское обследование НКО проведено в 2017 г. в рамках мониторинга состояния гражданского общества НИУ ВШЭ. Сбор информации осуществлен ООО «MarketUp» методом личного опроса руководителей НКО по полуформализованной анкете, разработанной в Центре исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. Объем выборки составил 852 НКО. Опрос проводился в 33 субъектах РФ по квотной выборке, с использованием репрезентативных квот по организационно-правовым формам и годам регистрации НКО. В соответствии с заданными квотами опрашивались руководители организаций, расположенных в городских округах, городских поселениях и иных муниципальных образованиях на территории 33 субъектов РФ. Основанием для отбора регионов являлась типология субъектов РФ по трем группам характеристик: по индексу урбанизации, по индикатору развитости некоммерческого сектора (в количественном выражении), по индикатору экономического развития субъекта РФ, выраженному в показателе душевого валового регионального продукта (ВРП) к среднему по России. Основой для отбора респондентов являлись реестры некоммерческих организаций и общественных объединений в этих субъектах РФ. Отбор проводился механическим способом. Не более двух третей общего числа респондентов в каждом субъекте РФ были опрошены в его административном центре (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга).

правовых форм – их доля составляет 46% среди всех обследованных общественных организаций.

Рисунок 1

**Распределение ответов руководителей НКО на вопрос анкеты:
«Как бы Вы оценили экономическое положение
Вашей организации на сегодняшний день?»
(% от числа опрошенных, один ответ)**



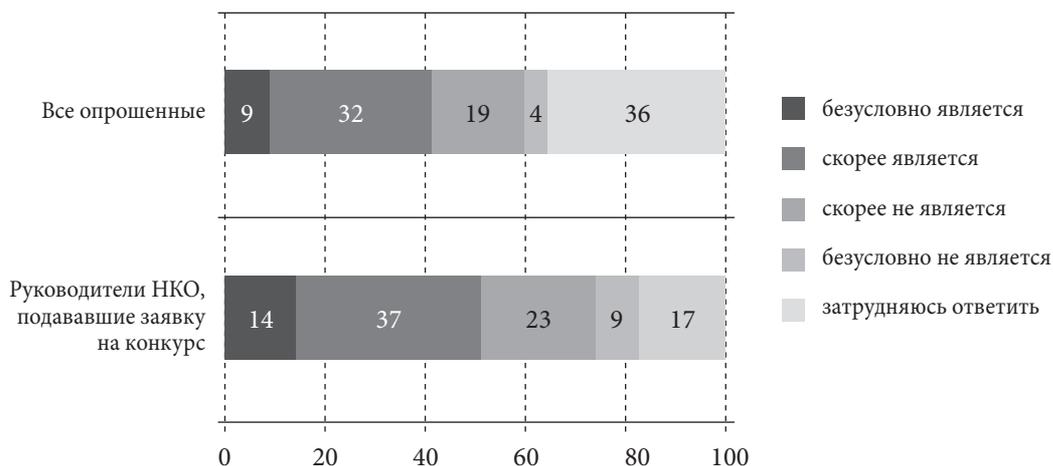
Государственная финансовая поддержка является не только самой востребованной со стороны СОНКО, но и практикой, привлекающей к себе внимание как общественности, так и экспертов, а в последнее время и представителей федеральных органов власти, желающих усовершенствовать данную форму поддержки СОНКО⁸. Вместе с тем за рубежом накоплен опыт государственного финансирования НКО в сотрудничестве с частными благотворительными фондами. В рамках партнерского взаимодействия государства и благотворительных фондов развиваются инновационные механизмы объединения ресурсов государства и благотворительных фондов, повышения эффективности использования средств, выделяемых на поддержку деятельности НКО, стимулирования частных пожертвований в приоритетные для государства области науки и образования.

⁸ См., например: Президентским грантам подбирают новую форму // Газета «Коммерсантъ». № 12 от 24.01.2017, с. 3. <http://kommersant.ru/doc/3200208>; Иванушкин Г. В администрации президента намерены изменить систему президентских грантов для НКО. <https://www.asi.org.ru/news/2017/01/24/prezidentskie-granty/>

В то же время десятилетний опыт целенаправленной, системной государственной поддержки некоммерческих организаций делает своевременной постановку вопроса об эффективности конкретных мер этой поддержки. Уже на примере конкурса «президентских грантов» выясняется, что далеко не все НКО единодушны в оценке эффективности государственной поддержки НКО и механизмов ее распределения. Как выяснилось в ходе проведенного в 2015 г. всероссийского обследования НКО (n = 850), 23% руководителей НКО считают распределение средств в рамках конкурсов несправедливым. Как показано на рисунке 2, среди подававших заявку на эти гранты доля придерживающихся такого мнения возрастает до 32%. При этом в пятерку факторов-лидеров, которые в наибольшей степени влияют на шансы НКО получить «президентский грант», попадают не только такие, как «известность организации и репутация в обществе», «детальная проработанность проекта», «актуальность и социальная значимость проекта», «конкретность, значимость и достижимость результатов проекта» (за каждый из них отдают свои голоса по 25–27% опрошенных), но и «связи с людьми, способными повлиять на распределение средств» (23% опрошенных).

Рисунок 2

**Распределение ответов руководителей НКО на вопрос:
«По Вашему мнению, является или не является
распределение денежных средств в рамках конкурсов
“президентских грантов” справедливым?»
(% от числа опрошенных в целом по выборке и среди тех,
чьи организации подавали заявку на конкурс)**



Как показывает международный опыт, в последние годы государственные органы различных стран идут не по пути передачи функции распределения государственных средств организациям-операторам, а изыскивают механизмы, которые могли бы стимулировать грантооператоров к привлечению собственных ресурсов, как денежных, так и институциональных, в рамках конструктивного взаимодействия с государством. Прямым след-

ствием этого является формирование межсекторных партнерств для поддержки НКО, решающих социальные задачи.

В нашей стране взаимоотношения государства и грантооператоров строятся в логике модели «принципал–агент». Здесь операторы исполняют роль агента (исполнителя), которому государство как принципал (распорядитель) делегирует задачи по распределению ограниченного количества ресурсов. В классической литературе, описывающей модель «принципал–агент», отмечена склонность агентов к коррупционному поведению, к удовлетворению собственных интересов за счет ресурсов, доверенных ему принципалом (Rose-Ackerman, 2004), и эта превалирующая модель взаимодействия может во многом объяснить то недовольство, которое высказывают НКО в отношении процедуры распределения грантов и субсидий за бюджетный счет.

Изменение вектора взаимоотношений в этой модели по типу партнерского взаимодействия «принципал–принципал» (Peters, 1998), как показывает международный опыт, позволяет увеличить масштабы поддержки за счет соединения государственных ресурсов с ресурсами партнерских фондов-грантооператоров, а также повысить ответственность фондов за обеспечение эффективного использования грантовых средств, предоставляемых ими в партнерстве с государством.

Однако здесь необходимо отметить, что российские грантооператоры в большинстве своем не являются благотворительными фондами, обладающими собственными ресурсами. Так, из девяти НКО-операторов «президентских грантов» в 2016 г. только три были фондами. Учитывая позитивный зарубежный опыт, можно предположить, что, если бы российские организации-операторы, в настоящее время организующие конкурсное распределение государственной поддержки, были фондами (в том числе благотворительными), это могло бы открыть значительные возможности для увеличения ресурсной базы НКО в рамках партнерства, продемонстрированные уже накопленным зарубежным опытом.

Привлечение к софинансированию фондов, распределяющих государственные гранты. Одним из наиболее показательных примеров такого партнерства в США служит опыт работы Фонда социальных инноваций, созданного в 2009 г. Этот фонд получил от государства 50 млн. долл., которые затем направлялись нескольким организациям-операторам, а те, в свою очередь, распределяли гранты некоммерческим организациям на проекты, обеспечивающие измеримые результаты в области доступа к равным экономическим возможностям здравоохранения и поддержки молодежи. Идея партнерства заключалась в том, что операторы государственных средств должны были добавить к государственным грантам собственное софинансирование в размере 1:1, а затем распределять удвоенный грантовый пул среди некоммерческих организаций посредством открытых конкурсных процедур. Несмотря на критику как со стороны левого, так и правого политического спектра, усматривавшую в сотрудничестве благотворительных фондов с государством угрозу независимости фондов, программа оказалась успешной, и в 2010 г. операторы фондов увеличили

размер исходного грантового пула еще на 50 млн. долл. (Philanthropy and Government Working Together, 2012).

Несколько партнерских проектов с благотворительными фондами осуществляются Министерством образования США. В 2010 г. двенадцать крупнейших благотворительных фондов страны, объединив ресурсы, почти удвоили средства созданного Министерством Фонда инвестиций в инновации, первоначально располагавшего 650 млн. долл. Крупные благотворительные фонды увидели в этой инициативе возможность в ситуации кризиса расширить собственные программы поддержки образования за счет объединения средств с государственными ресурсами. Полученный в результате пул в размере более 1 млрд. долл. распределялся в виде грантов среди образовательных учреждений на проекты, направленные на повышение качества и доступности образовательного процесса, масштабирование инноваций в образовании.

Идеи партнерства были заложены в условиях грантовых конкурсов Министерства образования США: соискатели государственных грантов должны были привлечь частное софинансирование в объеме 20% от суммы гранта. Крупные благотворительные фонды, объединив ресурсы, создали специальный финансовый пул, в который некоммерческие организации, участвующие в конкурсе образовательных проектов, могли обратиться в качестве источника софинансирования, необходимого по условиям конкурса. Это позволило небольшим местным организациям получить государственное финансирование для масштабирования своих проектов (Smith & Petersen, 2011).

Государственное софинансирование средств негосударственных доноров. Как свидетельствует международный опыт, сфера образования демонстрирует разнообразные формы партнерского софинансирования на основе сочетания государственных ресурсов и донорских средств. Программы государственного софинансирования частных пожертвований университетам и колледжам действуют в США, Канаде, Сингапуре, Гонконге, Великобритании, Австралии, Новой Зеландии, Норвегии, Финляндии, Сингапуре и других странах.

Подобные программы предусматривают выделение университетам, привлекающим частные пожертвования, государственного софинансирования в определенной пропорции к объему частных пожертвований. В различных странах такие программы структурируются по-разному с учетом различий в системе образования, уровня развития благотворительности, социально-экономических условий. Однако стандартными для всех государственных программ софинансирования являются следующие особенности: как правило, они рассчитаны на ограниченный срок (от двух до пяти лет) с возможностью продления на основе анализа их эффективности; все они имеют строгую систему правил администрирования и контроля, которая разрабатывается в сотрудничестве между ответственным государственным органом и руководителями учебных заведений

Такая система определяет: требования к университетам, которые могут участвовать в данной программе; минимальный и максимальный размер

пожертвований; процент и условия государственного софинансирования; сроки действия программы; регламент подачи заявлений на участие в программе и периодической отчетности об использовании средств и многое другое. Обычно управление университетскими программами софинансирования осуществляется созданными для этой цели фондами.

Разброс коэффициента государственного финансирования варьируется от 0,5 до 1, что означает, что на каждую денежную единицу частного пожертвования государство вносит от 0,5 денежной единицы (в ряде штатов США) до 3 : 1 (Сингапур). Иногда государство предоставляет дополнительные налоговые льготы для доноров, участвующих в программе софинансирования (Select Government Matching Fund Programmes, 2004).

Эти программы представляют собой эффективный способ использования государственных средств, позволяющий успешно привлекать ресурсы частного капитала для финансирования университетов и выстраивать стратегические партнерства между университетами и донорами.

Предоставляя софинансирование, государство помогает университетским фондам развить внутренние возможности профессионально организованного фандрайзинга. Так, согласно рекомендациям европейского Совета по продвижению и поддержке образования, для того чтобы обеспечить эффективность подобных программ, прежде, чем брать на себя обязательства по софинансированию, государство должно помочь университетам в развитии инфраструктуры фандрайзинга и его профессионализации, включая наличие квалифицированных кадров, их обучение, совершенствование баз данных и прочие аспекты фандрайзинга, необходимые для привлечения частных пожертвований на систематической основе. Таковы были шаги правительства Гонконга по введению программы государственного софинансирования. Восемью университетам Гонконга были предоставлены стартовые субсидии (seed money) с целью развития фандрайзинга (привлечение профессиональных кадров, совершенствование баз данных, разработка программ взаимодействия с выпускниками). Примененная затем гибкая двухступенчатая схема государственного софинансирования предусматривала минимальный размер государственного финансирования в размере 45 млн. гонконгских долларов (при соотношении размера государственного финансирования и суммы частных пожертвований 1 : 1) и потолок в размере 250 млн. Это открывало возможность участия в программе как известным университетам, обладающим сложившимся репутационным капиталом, так и тем, кто еще только начинал заниматься фандрайзингом. Кроме того, расширяя возможности участия в программе, двухступенчатая схема способствовала созданию конкуренции университетов, стремящихся получить доступ к программе государственного софинансирования (Select Government Matching Programmes, 2004).

В Великобритании в самом начале реализации программы государственного софинансирования правительство также выделило целевое стартовое финансирование в размере 2 млн. фунтов стерлингов на развитие фандрайзинга среди университетов. Программа государственного софинансирования в Великобритании предусматривала более дифференцированную систему ко-

эффициентов: в зависимости от опыта в сфере фандрайзинга коэффициент государственного софинансирования колебался от 1 : 1 до 1 : 3⁹.

В Финляндии предлагается следующая схема коэффициентов: максимальный коэффициент 3 : 1 выплачивается, если все университеты, участвующие в программе, привлекут не более 150 млн. евро. Если же общая сумма привлеченных университетами пожертвований превысит 150 млн., коэффициент государственного софинансирования будет рассчитываться исходя из объема средств, привлеченных каждым университетом в отдельности. Государственная программа Финляндии предлагает донорам (в зависимости от размера пожертвования) возможность выбора конкретного направления, на поддержку которого будут использованы пожертвования. Так, пожертвование в размере 1000 евро автоматически зачисляется на счет университетского фонда, который поддерживает общие направления образовательной и научной деятельности. Пожертвования в размере от 10 тыс. евро и выше могут по желанию донора направляться на поддержку конкретных дисциплин и исследовательских направлений¹⁰.

Таким образом, как показывает опыт, программы государственного софинансирования могут быть достаточно гибкими и позволяют стимулировать приток частных пожертвований в приоритетные области науки и образования, развитие приоритетных направлений исследований и т.д. путем введения повышенных коэффициентов софинансирования на пожертвования, направляемые в те или иные области науки.

Развитие институциональных механизмов партнерства государства и благотворительных фондов. С переходом к системному партнерству становится ощутимой потребность в институциональных инструментах, обеспечивающих эффективное взаимодействие участников. Удачным примером такого рода инструментов стали межведомственные отделы по связи с фондами, созданные в США на различных административных уровнях – от правительства штата до федерального правительства. Начало процессу институционализации партнерства государства и благотворительных фондов было положено в 2003 г., когда при администрации губернатора штата Мичиган был организован первый в стране офис, в задачу которого входило взаимодействие с благотворительными фондами и разработка партнерских проектов с участием фондов и правительства штата. Офис выполнял своего рода брокерские функции, помогая информировать чиновников о местном благотворительном секторе, налаживать связи между государственными чиновниками и фондами, между государственными органами и грантодающими организациями и, не в последнюю очередь, обеспечивать взаимодействие местного правительства и частного капитала по привлечению средств федерального уровня. При этом 90% финансирования деятельности нового офиса осуществлял Совет фондов штата Ми-

⁹ <http://www.hefce.ac.uk/pubs/year/2012/cl,142012/>

¹⁰ <https://www.helsinki.fi/en/cooperation/tax-deductible-donations-and-governments-matched-funding-scheme>

чиган, а правительство штата предоставило помещение и административные ресурсы. В дальнейшем эта инициатива, оказавшаяся плодотворной, распространилась и на другие штаты. К 2010 г. уже в 18 штатах США были созданы аналогичные структуры, осуществлявшие взаимодействие правительства штата и благотворительных фондов (Abramson, Soskis & Toepler, 2014; *Philanthropy and Government Working Together...*, 2012; Ferris, Williams, 2013). Деятельность подобных офисов в США положительно сказывается на объемах привлеченного финансирования и качестве проектов, а также способствует преодолению барьеров, препятствующих эффективному взаимодействию государственных служащих и сотрудников благотворительных фондов (Behrens, 2013).

Таким образом, можно выделить основные преимущества, которыми обладают эффективные модели партнерского взаимодействия государства и благотворительных фондов в решении задач социальной сферы. Для государства несомненным преимуществом является опыт и значительные возможности фондов по привлечению негосударственных средств в поддержку государственных социальных программ. Будучи более гибкими и относительно более свободными в принятии решений о финансировании, чем государственные органы, фонды могут брать на себя и большие риски, поддерживая инновационные практики и пилотные проекты, которые в случае их успеха могут претендовать на государственную поддержку. Немаловажными являются и близость фондов к благополучателям и осведомленность о потребностях благополучателей. Наконец, предоставляя собственные ресурсы или принимая обязательства по привлечению дополнительных средств других доноров для софинансирования государственных программ, фонды проявляют заинтересованность в обеспечении эффективного расходования этих средств.

С точки зрения фондов, фактором, мотивирующим к выстраиванию партнерства с государством, также является возможность увеличения ресурсов для поддержки деятельности фонда за счет средств государственной программы (разумеется, если миссия фонда совпадает с направлением государственной программы). Среди фондов растет понимание того, что без государственной поддержки и участия им не достичь сколько-нибудь значительных и устойчивых результатов (Riley & Kraft, 2010, p. 21).

Еще один мотивирующий фактор заключается в повышении общественного доверия к фондам, которые являются официальными участниками государственных программ.

Интересно, что в контексте страны, где отношения между государством и благотворительными фондами на протяжении длительного времени характеризовались недоверием и отсутствием сотрудничества (Израиль), отмечено, что сотрудничество с государством повышает легитимность благотворительных проектов (Schmid & Shaul Bar Nissim, 2016).

С другой стороны, нельзя не отметить и те трудности и барьеры, которые возникают при выстраивании партнерства государства и благотворительных фондов. Как показывают данные опросов руководителей фондов и ответственных чиновников различных государственных министерств, обе категории респондентов высказывают недоверие в отношении возмож-

ности эффективного сотрудничества между государством и благотворителями. Недоверие коренится в неадекватности взаимных ожиданий потенциальных участников партнерства и недостаточном понимании обеими сторонами специфики деятельности друг друга и имеющихся ограничений. Озабоченность фондов связана с тем, что государство рассматривает их не как равноправных и компетентных партнеров, а лишь как источник дополнительных денежных средств, чтобы заткнуть дыры бюджета. Среди опасений, которые высказываются фондами, отмечены трудности взаимодействия, связанные с различиями в деловой и институциональной культуре, а также возможная утрата собственной независимости под давлением государства. Государственные органы в свою очередь, обнаруживают недостаточно понимания в отношении приоритетов и принципов деятельности фондов и стремятся единолично распоряжаться тем, как расходуются средства участников партнерства (Riley & Kraft, 2010; Ferris & Williams, 2013).

Очевидно, что трудности в выстраивании работоспособной схемы взаимодействия связаны в первую очередь с недостатком знаний у партнеров относительно особенностей деятельности друг друга и способов построения конструктивного взаимодействия. Как свидетельствует зарубежный опыт, залогом эффективного партнерства являются четкая постановка целей, согласование приоритетов и разделение ответственности в рамках совместной деятельности (Riley & Kraft, 2010).

В чем заключается актуальность зарубежного опыта партнерства государства и благотворительных фондов для России, и каковы возможности его применимости на современном этапе?

Как показано выше, потребности некоммерческого сектора в финансовой поддержке возрастают, но высказываются и сомнения в ее эффективности и прозрачности механизмов распределения. Однако в условиях жестких бюджетных ограничений возможности роста государственной поддержки имеют свои пределы.

Решению указанных проблем в стратегическом плане могло бы способствовать:

- а) расширение источников финансирования за счет партнерского участия фондов в распределении грантов для НКО и, в частности, привлечение фондов в качестве грантооператоров на условиях предоставления ими софинансирования;
- б) мотивация фондов к участию в софинансировании путем согласования взаимных интересов в поддержке определенных приоритетных направлений;
- в) формирование институциональных механизмов, обеспечивающих согласование интересов, интеграцию усилий и эффективное взаимодействие государственных органов и фондов (советы, рабочие группы, дискуссионные площадки и др.);
- г) расширение инструментов и объемов привлечения пожертвований за счет введения определенного коэффициента государственного софинансирования частных пожертвований в учреждения образования и культуры.

ЛИТЕРАТУРА

1. Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б. Преимущества НКО как поставщиков социальных услуг: апробация в российских условиях // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 4. – С. 7–26.
2. Лучшие практики реализации проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере. Специальное издание к международному инвестиционному форуму «Сочи 2016». АСИ, Центр развития ГЧП. – URL: http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter_a4_2016_v2_web.pdf (дата обращения: 10.01. 2017).
3. Развитие ГЧП в России в 2015–2016 годах. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП 2014–2015. Минэкономразвития России, Ассоциация «Центр развития государственно-частного партнерства», ТПП России. – М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. URL: http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingREG2016_B5_Block_04-04-2016.pdf (дата обращения: 10.01. 2017).
4. Государственно-частное партнерство. Сборник. Комментарии к федеральному закону о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации. – М.: Гелиос АРВ, 2016.
5. Развитие государственно-частного партнерства: проблемы и перспективы. Концепт. Научно-методический электронный журнал. – 2016. – URL: <http://e-koncept.ru/2016/56151.htm> (дата обращения: 10.01.2017).
6. Abramson A., Soskis B., Toepler S. Public-Philanthropic Partnerships in the U.S.: A Literature Review of Recent Experiences. Council on Foundations. 2012. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cof.org/sites/default/files/documents/files/GMU-PPP%20Lit%20Review.pdf> (дата обращения: 10.01.2017).
7. Abramson A., Soskis B., Toepler S. Public-Philanthropic Partnerships: A Review of Recent Trends // The Foundation Review. 2014. Vol. 6. N. 2, Article 6. P. 52–66.
8. Austin J.E. Strategic collaboration between Nonprofits and Business // Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. 2000. Vol. 29. N. 1. P. 69–97.
9. Behrens T. Public-Private Partnerships: Lessons From Michigan Office of Foundation Liaison. 2013. – URL: <http://johnsoncenter.org/public-private-partnerships-lessons-from-michigans-office-of-foundation-liaison/> (дата обращения: 10.01.2017).
10. Ferris J.M., Williams N.P.O. Offices of Strategic Partnerships: Helping Philanthropy and Government Work Better Together // The Foundation Review. 2013. Vol. 5. N. 4. Article 5. P. 24–36.
11. Peters B.G. With a Little Help from our Friends: Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments. In J. Pierre, (ed.), Partnerships in Urban Governance. New York: St. Martin's. 1998.
12. Philanthropy and Government Working Together: The Role of Offices of Strategic Partnerships in Public Problem Solving. The Center on Philanthropy & Public Policy, University of Southern California. 2012. URL: <http://www.isgimpact.com/wp-content/uploads/2013/03/PhilGovtWorkingTgthr.pdf> (дата обращения: 10.01.2017).
13. Riley R.R., Kraft M.K. The Potential for Public-Private Partnerships. Philanthropic Leaders Considering Housing As a Platform.What Works Collaborative. 2010.
14. Rose-Ackerman S. Governance and Corruption. In B. Lomborg, (ed.), Global Crises, Global Solutions. Cambridge: Cambridge University Press. 2004.

15. Sandfort J. Using Lessons from Public Affairs to Inform Strategic Philanthropy // *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 2008. Vol. 37. N. 3. P. 537–552.
16. Schmid. H., Shaul Bar Nissim H. Government and Philanthropy in Israel // *Society*. 2016. Vol. 53. N. 3. P. 307–314.
17. Select Government Matching Fund Programmes. An Examination of Characteristics and Effectiveness, 2004. URL: <http://www.suttontrust.com/wp-content/uploads/2004/12/CASEMatchFunding.pdf> (дата обращения: 10.01.2017).
18. Smith K., Petersen J. Supporting and Scaling Change: Lessons from the First Round of the Investing in Innovation (i3) Program. Sudbury, MA: Bellwether Education Partners. 2011. URL: <http://bellwethereducation.org/sites/default/files/legacy/2011/07/Supporting-Scaling-Change-i3.pdf> (дата обращения: 10.01.2017).

PARTNERSHIP OF THE STATE AND CHARITABLE FOUNDATIONS AS A STRATEGY FOR INCREASING RESOURCES OF NONPROFIT ORGANIZATIONS

Irina V. Mersiyanova

Ph.D. in Sociology, Director of the Center for Studies of Civil Society and the Nonprofit Sector, HSE; Head of the Department for NGO Economy and Management, the Social Science Faculty, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics.
20 Myasnitskaya Str. 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: imersianova@hse.ru

Nataliya V. Ivanova

Ph.D. in Philology, Senior Researcher, Center for Civil Society Studies and the Nonprofit Sector, Higher School of Economics.
Address: National Research University Higher School of Economics.
20 Myasnitskaya Str. 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: nvivanova@hse.ru

Abstract

While public funding of nongovernmental organizations is a highly sought-after form of NGO support, its amount still does not meet the demand. International experience provides examples of solutions to this problem. Instead of transferring the grant-making function to designated operators, the state encourages grantmaking foundations to leverage their assets, both financial and institutional, within the framework of philanthropic-government partnerships. This paper aims to explore and synthesize international best practices of joining resources of the state and charitable foundations, which

results in a tangible increase in NGO financial support and its effectiveness. The paper focuses on partnership models, such as engaging foundations in grant-making and leveraging resources with government; government match-funding programs to incentivize private donations to charitable foundations; developing various types of institutional partnerships between the state and foundations. Civil society monitoring conducted in 2015 and 2016 by the HSE Center for Studies of Civil Society and the Nonprofit Sector helped expose challenges and barriers that make philanthropic-government partnerships difficult to initiate and manage. Analysis of the international experience of coping with these challenges has helped to propose measures to overcome such barriers in the Russian context. Examples include the use of innovative tools, such as leveraging resources of the state and foundations for grantmaking purposes within the framework of philanthropic-government partnerships; introducing a ratio of government match funding to attract private donations in the priority areas of education, research and culture; developing various institutional arrangements to ensure effective collaboration between foundations and government agencies (joint councils, task forces, discussion platforms, etc.)

Keywords: partnership; charitable foundations; partnership relations; match funding; financial support of NGOs.

Citation: Mersiyanova, I.V. & Ivanova, N.V. (2018). Partnerstvo gosudarstva i blagotvoritel'nykh fondov kak strategiya povysheniya resursnoy obespechennosti nekommercheskikh organizatsiy [Partnership of the State and Charitable Foundations as a Strategy for Increasing Resources of Nonprofit Organizations]. *Public Administration Issue*, no 1, pp. 29–46 (in Russian).

REFERENCES

1. Abramson, A., Soskis, B. & Toepler, S. (2012). *Public-Philanthropic Partnerships in the U.S.: A Literature Review of Recent Experiences*. Council on Foundations. Available at: <http://www.cof.org/sites/default/files/documents/files/GMU-PPP%20Lit%20Review.pdf> (accessed: 10 January, 2017).
2. Abramson, A., Soskis, B. & Toepler, S. (2014). Public-Philanthropic Partnerships: A Review of Recent Trends. *The Foundation Review*, vol. 6, no 2, pp. 52–66.
3. Austin, J.E. (2000). Strategic Collaboration between Nonprofits and Business. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 29, no 1, pp. 69–97.
4. Behrens, T. (2013). *Public-Private Partnerships: Lessons from Michigan Office of Foundation Liaison*. Available at: URL: <http://johnsoncenter.org/public-private-partnerships-lessons-from-michigans-office-of-foundation-liaison/> (accessed: 10 January, 2017).
5. Ferris, J.M. & Williams, N.P.O. (2013). Offices of Strategic Partnerships: Helping Philanthropy and Government Work Better Together. *The Foundation Review*, vol. 5, no 4, article 5, pp. 24–36.
6. *Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo. Sbornik. Kommentarii k federal'nomu zakonu o gosudarstvenno-chastnom partnerstve, munitsipal'no-chastnom partnerstve v Rossiyskoy Federatsii*. (2016). [Public-private partnership. Compendium. Commentaries to the Federal Law on Public-Private Partnership, Minicipal-Private Partnership in the Russian Federation]. Moscow: Gelios ARV.

7. *Luchshie praktiky realizatsii proektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sotsial'noy sfere. Spetsial'noye izdanie k mezhdunarodnomu investitsionnomu forumu "Sochi 2016"* [Best Practices in the Implementation of Public-Private Partnership Projects in Social Sphere. Special Edition for the International Investment Forum "Sochi 2016"]. ASI, Center for PPP Development. Available at: http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter_a4_2016_v2_web.pdf (accessed: 10 January, 2017).
8. Mersiyanova, I.V. & Benevolenski, V. B. (2016). Preimushchestva NKO kak postavshchikov sotsial'nykh uslug: aprobatsiya v rossiyskikh usloviyakh [The Comparative Advantages of NPOs as Social Welfare Services Providers: An Examination in the Russian Context]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 7–26 (in Russian).
9. Peters, B.G. (1998). "With a Little Help from Our Friends": Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments. In: J. Pierre (ed.) *Partnerships in Urban Governance*. New York: St. Martin's.
10. *Philanthropy and Government Working Together: The Role of Offices of Strategic Partnerships in Public Problem Solving* (2012). The Center on Philanthropy & Public Policy, University of Southern California. Available at: URL: <http://www.isgimpact.com/wp-content/uploads/2013/03/PhilGovtWorkingTgthr.pdf> (accessed: 10 January, 2017).
11. *Razvitie GChP v Rossii v 2015–2016 godakh. Reiting regionov po urovnyu razvitiya GChP 2014–2015*. (2016). [The Development of PPPs in Russia in 2015–2016. Regional Rating of the PPP Development Level 2014–2015]. Russian Federation Ministry of Economic Development, Association "The Center for PPP Development", Russian Chamber of Trade and Commerce. Moscow. Available at: http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingREG2016_B5_Block_04-04-2016.pdf (accessed: 10 January, 2017).
12. Razvitie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva: problemy i perspektivy. (2016). [The Development of Public-Private Partnerships: Issues and Prospects]. *Kontsept*. Research and Methodological Journal. Available at: <http://e-koncept.ru/2016/56151.htm> (accessed: 10 January, 2017).
13. Riley, R.R. & Kraft, M.K. (2010). *The Potential for Public-Private Partnerships. Philanthropic Leaders Considering Housing as a Platform. What Works Collaborative*.
14. Rose-Ackerman, S. (2004). Governance and corruption. In: B. Lomborg (ed.). *Global Crises, Global Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
15. Sandfort, J. (2008). Using Lessons from Public Affairs to Inform Strategic Philanthropy. *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 37, no 3, pp. 537–552.
16. Schmid, H. & Shaul Bar Nissim, H. (2016). Government and Philanthropy in Israel. *Society*, vol. 53, no 3, pp. 307–314.
17. *Select Government Matching Fund Programmes. An Examination of Characteristics and Effectiveness* (2004). Available at: URL: <http://www.suttontrust.com/wp-content/uploads/2004/12/CASEMatchFunding.pdf> (accessed: 10 January, 2017).
18. Smith, K. & Petersen, J. (2011). *Supporting and Scaling Change: Lessons from the First Round of the Investing in Innovation (i3) Program*. Sudbury, MA: Bellwether Education Partners. Available at: URL: <http://bellwethereducation.org/sites/default/files/legacy/2011/07/Supporting-Scaling-Change-i3.pdf> (accessed: 10 January, 2017).