

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НКО В СВЕТЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА¹

Беневоленский В.Б.* , Шмулевич Е.О.**

Аннотация

В статье проводится анализ комплекса мер государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО), принятых в 2009–2013 гг. в России. Цель исследования – оценить российские меры государственной поддержки СО НКО в свете зарубежного опыта использования инструментов государственной поддержки некоммерческих организаций для содействия межсекторному партнерству в социальной сфере. Концептуальный контекст анализа взаимодействия государства и СО НКО – теоретические подходы, фокусирующиеся на экономике предоставления социальных услуг, в особенности концепция «провалов» рынка и государства. Использованный эмпирический материал включает принятые в указанный период на федеральном уровне нормативные правовые акты, направленные на поддержку СО НКО в России, аналогичные документы зарубежных стран, а также данные социологических исследований СО НКО, выполненных в НИУ ВШЭ. Исследуются принципы выделения на законодательном уровне субсектора СО НКО. Закрепленные в нормативно-правовой базе инструменты государственной поддержки рассматриваются в разрезе основных форм поддержки: финансовой, имущественной, предоставления налоговых льгот и пр. Приводятся данные о масштабах государственной поддержки СО НКО на федеральном и отчасти на региональном уровне. Проводится сопоставление анализируемых мер с зарубежными аналогами. В свете зарубежной практики выделяются возможные направления развития государственной поддержки СО НКО в России. Изученный блок мер по поддержке СО НКО складывается в комплексный подход, представляющий серьезную позитивную инновацию в практике государственного управления в России, и в основных своих компонентах вполне соответствует известному зарубежному опыту.

Ключевые слова: государственное регулирование; некоммерческие организации; некоммерческий сектор; общественно-государственное партнерство; социальная политика; социально ориентированные НКО.

¹ Исследование осуществлено в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2013 г.

* *Беневоленский Владимир Борисович* – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. E-mail: vbenevolenski@hse.ru Адрес: 101000 Москва, Мясницкая ул., 20, НИУ ВШЭ, Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора.

** *Шмулевич Екатерина Олеговна* – начальник отдела развития некоммерческого сектора экономики Департамента инновационного развития Минэкономразвития России. E-mail: SmulevichEO@esopomtu.gov.ru. Адрес: Министерство экономического развития Российской Федерации. 125993, ГСП-3, Москва, А-47, 1-я Тверская-Ямская ул., д. 1, 3.

В последние годы российское государство проводит вполне отчетливую политику поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СО НКО). На наш взгляд, крупный блок мер по поддержке СО НКО, принятых на федеральном уровне в 2009–2013 гг., складывается в комплексный подход, представляющий серьезную инновацию в практике государственного управления в России и способный оказать стратегическое влияние на развитие существенной части российского некоммерческого сектора. Проблематика взаимодействия государства и структур гражданского общества имеет существенное научно-практическое значение и обсуждается в экспертном сообществе в связи с повышением эффективности социальной политики на основе межсекторного партнерства [13]. Обращает на себя внимание и то, что государственная поддержка отвечает чаяниям российских НКО, выявленным в ходе масштабных эмпирических исследований Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ.

Так, по данным репрезентативного социологического обследования НКО, более половины российских НКО (52%) хотело бы совместно с властью выработать и реализовывать общественно важные программы, а 23% готовы оказывать власти помощь в ее планах и начинаниях. При этом 81% НКО уже имеют некоторый опыт взаимодействия с органами власти, хотя бы на уровне местного самоуправления.

Как наиболее востребованные формы поддержки НКО со стороны органов власти респонденты назвали государственные (муниципальные) гранты и субсидирование деятельности НКО, не связанное с выполнением конкретного проекта и используемое для покрытия текущих (операционных) расходов (на уровне регионов 53% и 34% соответственно); предоставление помещений для размещения НКО, желательно на безвозмездной основе (30% на местном уровне). 24% НКО ждут от федеральной власти налоговых льгот, а 23% НКО хотели бы оказывать услуги в рамках государственного заказа².

² Результаты всероссийского обследования НКО, проведенного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ осенью 2012 г. в рамках мониторинга состояния гражданского общества при поддержке Программы фундаментальных исследований. Сбор информации осуществлен ООО «MarketUp» методом личного опроса руководителей НКО по полустандартизированной анкете.

Программа исследования и инструментарий разработаны И.В. Мерсияновой и Л.И. Якобсоном. Объем выборки составил 1005 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 1/3 общего числа респондентов в каждом субъекте РФ были опрошены в его административном центре (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга).

Цель представляемого исследования – оценить российские меры государственной поддержки СО НКО в свете зарубежного опыта использования инструментов государственной поддержки некоммерческих организаций для содействия межсекторному партнерству в социальной сфере.

К совокупности мер, выделяемой нами для анализа, мы относим Концепцию содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.07.2009 № 1054-р [4], пакет федеральных законов, создающих благоприятные условия для развития благотворительной деятельности, добровольчества и некоммерческих организаций [6, 14, 15, 16, 17, 18], а также программные решения государственных органов, определяющих конкретные объемы и условия выделения бюджетных средств на поддержку СО НКО [1, 7].

Комплексность и инновационный характер подхода к поддержке СО НКО, принятого российским государством в 2009–2013 гг., определяется, по нашему мнению, несколькими обстоятельствами. На уровне Правительства России сформулирована основная цель государственной политики в области содействия развитию благотворительной и добровольческой деятельности. Такой целью упомянутая выше Концепция устанавливает активизацию потенциала благотворительности и добровольчества как ресурса развития общества, способствующего формированию и распространению инновационной практики социальной деятельности, позволяющего дополнить бюджетные источники для решения социальных проблем внебюджетными средствами и привлечь в социальную сферу трудовые ресурсы добровольцев [4]. Для достижения поставленной цели был принят ряд федеральных законов, направленных на поддержку некоммерческих организаций; кроме того, с 5 апреля 2010 г. в законодательство введено понятие социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО). Таким образом, выделен значительный субсектор СО НКО, на который распространяются дополнительные меры поддержки. В чрезвычайно важной для российских некоммерческих организаций сфере материально-технического обеспечения их деятельности открылись новые возможности прямой государственной финансовой поддержки социально значимых видов деятельности НКО; расширен набор инструментов налогового стимулирования НКО, ведущих такую деятельность, и их доноров; улучшены условия участия социально ориентированных НКО в государственных и муниципальных закупках. Инструментарий нефинансовой поддержки пополнился новыми формами: образовательной, информационно-консультационной, имущественной поддержки. Реализация поддержки обеспечена соответствующим государственным финансированием.

За рубежом инструментарий перераспределения части средств государства в некоммерческий сектор для привлечения НКО к решению социальных задач применяется уже довольно давно, наработан существенный практический опыт, существует значительный массив работ по его теоретическому осмыслению. В связи с этим мы привлечем зарубежный опыт

для оценки российских мер по поддержке СО НКО и методологически будем в значительной мере опираться на зарубежные аналитические работы.

Представляемое здесь исследование государственной поддержки СО НКО в свете зарубежного опыта носит преимущественно прикладной характер. Вместе с тем мы полагаем уместным кратко охарактеризовать его концептуальный контекст.

Разнообразие теоретических объяснений в современном обществознании сотрудничества государства и НКО в социальной сфере можно условно объединить в три крупных направления [32]. К первому относятся подходы, фокусирующиеся на экономике предоставления социальных услуг, в том числе на анализе рыночных ниш, занимаемых НКО, на сравнениях уровней транзакционных издержек предоставления социальных услуг частными, государственными и некоммерческими структурами. основополагающей работой направления, давшей толчок к формированию концепции «провалов» рынка и государства, стала монография Б.А. Вейсброда, опубликованная в 1977 г. [35]. Представители второго направления исследуют социально-политические факторы взаимодействия государства и НКО. В числе наиболее известных концепций направления – выдвинутая Р. Патнэмом в 1993 г. гипотеза о социальном капитале: отношениях сотрудничества, взаимной поддержки, формирующихся между людьми благодаря участию в деятельности добровольных некоммерческих ассоциаций [29]. Наличие социального капитала, по мнению Р. Патнэма и его последователей, способствует повышению эффективности государственных программ общественного развития, что обуславливает заинтересованность государства в сотрудничестве с НКО. В рамках третьего направления в рассмотрение социально-экономических и социально-политических факторов исследователями привносится историческая перспектива, проводятся межстрановые сопоставления. Например, Г. Эспинг-Андерссен обращает внимание на зависимость роли НКО в предоставлении социальных услуг от исторически сложившегося в конкретной стране типа государства, выделяя либеральную, социал-демократическую и консервативную модель государственного устройства [24]. Л. Саламон и Г. Анхайер полагают, что путь исторического развития и модернизации государства и некоммерческого сектора действует как существенный фактор, объясняющий взаимоотношения последних по поводу предоставления социальных услуг [30].

Прикладной научный анализ сотрудничества государства и структур гражданского общества ведется преимущественно в логике концепции «провалов» рынка и государства. Именно в области предоставления социальных услуг наиболее часто возникают ситуации, когда не только свободное действие рыночных сил, но и деятельность государственных организаций не обеспечивает должной эффективности использования доступных ресурсов, и тем самым очерчивается ниша для третьего сектора [21, с. 17–23, 137–139].

Одно из центральных мест в поле прикладных исследований принадлежит инструментарию, используемому государством при взаимодействии в НКО. Наш анализ принятых российским государством ин-

струментов привлечения НКО к решению задач социальной политики опирается, в частности, на ставший классическим компендиум «Инструменты управления» (The Tools of Government) под редакцией Л. Саламона, в котором преимущественно на опыте США систематизированы основные формы и методы государственного финансирования НКО, оказывающих социальные услуги населению [31], а также на работу коллектива европейских исследователей «Новая структура социальной защиты в эру приватизации» (Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization) под редакцией У. Асколи и К. Ранчи [22], содержащую оценку государственного инструментария аутсорсинга социальных услуг организациям некоммерческого сектора в Европе.

Важной отличительной чертой нашего анализа принятых российским государством инструментов привлечения НКО к решению задач социальной политики в свете международного опыта является непосредственное обращение к материалам государственных органов зарубежных стран, в том числе методическим документам налоговой службы США [26; 27], докладам Главного бюджетно-контрольного управления Конгресса США и Казначейства Великобритании [28; 34], законодательству об НКО Европейского союза [25], посвященным инструментарии государственного финансирования организаций третьего сектора.

При исследовании пакета решений о государственной поддержке СО НКО в России мы опирались и на работы российских экспертов по отдельным аспектам темы. Отметим вышедшую в 2007 г. под эгидой Института национального проекта работу «Общественный договор» и Института гражданского анализа работу «Экономические последствия нового законодательства о некоммерческих организациях» [20], работу «Проблемы налогообложения некоммерческих организаций в России» коллектива авторов Института экономики переходного периода [9], работы экспертов Института экономики города [19; 33], сборник практик межсекторного взаимодействия «Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах» под редакцией А.Е. Шадрина [12], а также работы Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ [8; 13].

Прежде всего мы исследуем законодательное определение СО НКО и границ субсектора СО НКО в России. Затем будут рассмотрены формы и инструменты поддержки, закрепленные в принятых федеральных законах и обеспеченные соответствующим государственным финансированием. Для последующей оценки внедряемых мер мы обратимся к зарубежному опыту взаимодействия государства с НКО.

Определение границ субсектора СО НКО в целях создания возможности прямой государственной поддержки социально значимых видов деятельности НКО

Понятие «социально ориентированные некоммерческие организации» введено Федеральным законом от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ «О вне-

сении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». В этом же документе определены полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по поддержке указанных организаций, благотворительной деятельности и добровольчества, а также формы такой поддержки.

В российском законодательстве «накопилось» значительное количество организационно-правовых форм юридических лиц, не имеющих извлечения прибыли в качестве основной цели своей деятельности и с этой точки зрения являющихся некоммерческими. Упомянутый закон от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ ограничивает спектр организаций, которые могут иметь статус социально ориентированных НКО и право на прямую государственную поддержку. Такой статус могут иметь только НКО, созданные в организационно-правовых формах, предусмотренных Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», т.е. статус СО НКО не могут получить потребительские кооперативы, товарищества собственников жилья, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан, органы государственной власти, иные государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, а также автономные учреждения [14]. Статус СО НКО не могут иметь также государственные корпорации, государственные компании и общественные объединения, являющиеся политическими партиями.

Дополнительное уточнение круга организаций, признаваемых государством социально ориентированными, вводится с помощью закрепления в законе перечня уставных видов деятельности, имеющих, с точки зрения государства, особую социальную значимость. На федеральном уровне в перечень внесены:

- 1) социальная поддержка и защита граждан;
- 2) подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев;
- 3) оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам;
- 4) охрана окружающей среды и защита животных;
- 5) охрана и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в том числе зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронений;
- 6) оказание юридической помощи на безвозмездной или льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина;
- 7) профилактика социально опасных форм поведения граждан;

- 8) благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества;
- 9) деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности;
- 10) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- 11) развитие межнационального сотрудничества, сохранение и защита самобытности, культуры, языков и традиций народов Российской Федерации;
- 12) деятельность в сфере патриотического, в том числе военно-патриотического, воспитания граждан Российской Федерации [15; 16].

С учетом разнообразия региональных и местных особенностей, присутствующих в российской социальной сфере, а также в целях создания условий привлечения ресурсов региональных органов власти и органов местного самоуправления к поддержке СО НКО указанный Федеральный закон предусматривает возможность расширять перечень видов деятельности, направленных на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, с помощью принятия законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований [15].

С учетом данных эмпирических исследований, выполненных в Центре исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, численность фактически действующих российских некоммерческих организаций, составляющих субсектор СО НКО, составляет порядка 115 тыс. организаций. Принимая во внимание законодательно установленный на сегодня перечень видов деятельности СО НКО, это означает, что потенциально государственную поддержку может получить до 70% всех действующих сегодня российских НКО. Таким образом, рассматриваемый нами комплекс мер государственной поддержки является чрезвычайно важным фактором развития некоммерческого сектора России.

Оказание государственной поддержки СО НКО на федеральном, региональном и муниципальном уровнях возможно, согласно закону, в следующих формах:

- 1) финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций;
- 2) предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах;
- 3) размещение у социально ориентированных некоммерческих организаций заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг

для государственных и муниципальных нужд в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

- 4) предоставление юридическим лицам, оказывающим социально ориентированным некоммерческим организациям материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

Принципиально позитивным является, на наш взгляд, положение закона, оставляющего список форм поддержки СО НКО открытым, позволяющим находить и внедрять на региональном и местном уровнях дополнительные формы поддержки СО НКО за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов [15].

Инструменты финансовой поддержки СО НКО

На федеральном уровне одним из ключевых инструментов государственной финансовой поддержки СО НКО с 2011 г. стала так называемая программа поддержки СО НКО, реализуемая Министерством экономического развития. Основу Программы составляет Постановление Правительства РФ № 713 от 23 августа 2011 г. [7]. Постановление утверждает правила предоставления субсидий из федерального бюджета субъектам Российской Федерации на реализацию региональных программ поддержки СО НКО, а также проектов самих СО НКО; рекомендует органам власти субъектов РФ утвердить региональные программы поддержки СО НКО; определяет Минэкономразвития России координатором предоставления субсидий регионам.

В рамках Федеральной программы осуществляются мероприятия по следующим двум направлениям.

Во-первых, по линии Программы Министерством экономического развития РФ (МЭР) социально ориентированным НКО предоставляются на конкурсной основе субсидии из федерального бюджета на реализацию программ по оказанию информационной, консультационной и методической поддержки деятельности других социально ориентированных НКО, по содействию в привлечении ими труда добровольцев, а также выявлению, обобщению и распространению лучшей практики реализации проектов социально ориентированных НКО.

По данным МЭР, в 2011 г. на участие в конкурсном отборе социально ориентированных НКО для предоставления субсидий из федерального бюджета было подано 496 заявок. Победителями конкурса стали 35 организаций. Общий объем предоставленных им субсидий составил 132 млн. руб.

В 2012 г. получателями таких субсидий на общую сумму 162 млн. руб. стали 48 социально ориентированных НКО из 702 организаций, подавших заявки на участие в конкурсном отборе.

Во-вторых, МЭР на конкурсной основе предоставляет субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на софинансирование реги-

ональных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. При этом указанные средства могут быть потрачены только на предоставление субсидий СО НКО в регионах. По тем же данным Министерства, в 2011 г. 49 субъектам Федерации из 52, подавших заявки, на эти цели было выделено 600 млн. руб. [10]. В 2013 г. сумма федеральных субсидий была увеличена до 630 млн. руб., а на конкурс были поданы заявки от 69 субъектов Российской Федерации, 49 из которых получили субсидии. В текущем, 2013 г. Распоряжением Правительства РФ №2553-р от 27 декабря 2012 г. утверждена государственная программа Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» [1], которая имеет в своем составе подпрограмму «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций», целью которой определено увеличение объема и повышение качества социальных услуг, оказываемых гражданам, посредством обеспечения условий для эффективной деятельности и развития социально ориентированных некоммерческих организаций. Федеральное финансирование подпрограммы утверждено на 2013–2020 гг. в объеме 13 482 996,80 тыс. руб., в том числе 1 678 499,60 тыс. руб. на 2013 г. Ответственным исполнителем подпрограммы является Министерство экономического развития.

В контексте государственной поддержки СО НКО осуществляется и предоставление на конкурсной основе грантов (субсидий из федерального бюджета) некоммерческим неправительственным организациям для реализации социально значимых проектов. Данный канал финансовой поддержки известен в некоммерческом секторе как «президентские гранты». Такие гранты предоставляются некоммерческими неправительственными организациями, участвующими в развитии институтов гражданского общества и определяемыми Президентом Российской Федерации. Кроме того, субсидии СО НКО предоставляются Фондом поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, созданным в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 26.03.2008 № 404.

На предоставление субсидий некоммерческим неправительственным организациям, участвующим в развитии институтов гражданского общества, из федерального бюджета в 2010 и 2011 гг. было выделено по 1 млрд. руб., в 2012 г. – более 1,5 млрд. руб., а в 2013 г. эта сумма выросла до 2,32 млрд. руб. [11].

В 2010–2012 гг. проводилось также предоставление субсидий общественным организациям инвалидов и иным социально ориентированным НКО, осуществляющим социальную поддержку и защиту граждан, деятельность в области здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни по линии Министерства здравоохранения и Министерства труда и социальной защиты РФ.

Имущественная поддержка

Изменения нормативно-правовой базы затронули и такой важный для организации деятельности СО НКО вопрос, как обеспечение помещениями. На федеральном уровне принято постановление Правительства

Российской Федерации от 30.12.2012 № 1478 «Об имущественной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций». Постановление устанавливает правила формирования, ведения, обязательного опубликования перечня нежилых помещений, находящихся в федеральной собственности и свободных от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав НКО), которые могут быть предоставлены социально ориентированным НКО в пользование на долгосрочной основе. Постановление содержит порядок предоставления социально ориентированным НКО в пользование на долгосрочной основе нежилых помещений, находящихся в федеральной собственности, в том числе критерии отбора нуждающихся в помещении организаций и перечень ограничений для обеспечения целевого использования помещений. Государственное имущество, передаваемое СО НКО в порядке имущественной поддержки, не подлежит отчуждению в частную собственность, в том числе в собственность НКО, арендующих это имущество. Запрещаются продажа переданного социально ориентированным НКО государственного имущества, переуступка прав пользования им, передача прав пользования им в залог и внесение прав пользования таким имуществом в уставный капитал любых других субъектов хозяйственной деятельности.

Субъекты Российской Федерации, местные администрации вправе принимать свои нормативные правовые акты, регулирующие предоставление государственного имущества субъектов Российской Федерации и муниципального имущества соответственно, с соблюдением основных положений, предусмотренных упомянутым Положением.

Имущество может предоставляться в безвозмездное пользование или в аренду по льготным ставкам на уровне 50% рыночной стоимости арендной платы, определяемой на основе оценочного отчета, подготовленного в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности.

Особое внимание в Постановлении уделено обеспечению прозрачности и конкурентных начал в процедуре безвозмездного или на льготных условиях предоставления государственного имущества социально ориентированным НКО. Министерством экономического развития проведена большая работа по методическому обеспечению мер имущественной поддержки СО НКО на региональном и муниципальном уровне, подготовлены практические рекомендации для органов государственной власти субъектов Российской Федерации по регулированию данной формы поддержки [3].

Налоговые льготы

Пакет мер государственной поддержки СО НКО включает и налоговые льготы. Одна часть проведенных в 2011–2013 гг. изменений налогового режима стимулирует собственные усилия НКО, в том числе и социально ориентированных, по увеличению доходов организаций сбора благотворительных пожертвований от граждан и бизнес-структур, оказания платных услуг в рамках уставной деятельности и деятельности по формированию целевых капиталов. Изменения затрагивают как сами некоммерческие организации, так и их потенциальных доноров:

- введен социальный налоговый вычет в сумме пожертвований, перечисленных гражданином социально ориентированных НКО (включая благотворительные организации) и религиозным организациям на осуществление ими уставной деятельности, а также на формирование или пополнение целевого капитала НКО, но не более 25% суммы дохода, полученного в налоговом периоде и подлежащего налогообложению по ставке 13%³;
- расширен перечень целевых поступлений на содержание НКО и ведение ими уставной деятельности, не учитываемых при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций и налогу, уплачиваемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения;
- предоставлена возможность осуществлять пополнение целевого капитала НКО ценными бумагами и недвижимым имуществом;
- устранено неравенство в налогообложении услуг по уходу за больными, инвалидами и престарелыми, необходимость ухода за которыми подтверждена заключениями организаций здравоохранения, органов социальной защиты населения и (или) федеральных учреждений медико-социальной защиты, – такие услуги полностью освобождены от НДС (до 2011 г. освобождение предоставлялось только государственным и муниципальным учреждениям социальной защиты);
- освобождены от НДС услуги по поддержке и социальному обслуживанию несовершеннолетних детей, граждан пожилого возраста, инвалидов и иных лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также по организации и проведению физкультурных, физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий;
- освобождена от НДС безвозмездная передача имущественных прав в рамках благотворительной деятельности;
- безвозмездное оказание услуг по производству и (или) распространению социальной рекламы освобождено от налогообложения налогом на добавленную стоимость и включено в состав прочих расходов, связанных с производством и реализацией, уменьшающих налоговую базу по налогу на прибыль организаций (при соблюдении требований к объему упоминаний в социальной рекламе о спонсорах).

Другая часть изменений в налоговом режиме снижает прямые финансовые, а также административные издержки НКО на ведение благотвори-

³ В планы Правительства входит усовершенствование данного инструмента государственной поддержки СО НКО путем разработки и принятия поправок в налоговое законодательство, предусматривающих возможность переуступки (в порядке пожертвования) гражданином некоммерческой организации, которой он перечислил одно или несколько пожертвований в течение календарного года, права на получение социального налогового вычета в сумме таких пожертвований. Инструмент будет действовать следующим образом. Если гражданин пожертвовал некоей СО НКО 1000 руб., то по действующему законодательству он имеет право получить налоговый вычет и вернуть 130 руб. из уплаченного с его дохода НДФЛ. С принятием поправки в Налоговый кодекс о переуступке права на получение социального налогового вычета жертвователь сможет подписать простое заявление о передаче права на получение этой суммы той организации, в пользу которой он сделал пожертвование. Тем самым он увеличит размер своего пожертвования с 1000 до 1130 руб., т.е. на 13%.

тельной деятельности, в том числе с привлечением добровольцев. Изменения касаются как самих НКО, так и благополучателей благотворительной деятельности:

- освобождена от налогообложения налогом на доходы физических лиц благотворительная помощь в денежной и натуральной форме, оказываемая российскими и иностранными благотворительными организациями;
- освобождены от налогообложения налогом на доходы физических лиц доходы, за исключением доходов, полученных в виде благотворительной помощи, получаемые от НКО детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, и детьми, являющимися членами семей, доходы которых на одного члена не превышают прожиточного минимума;
- освобождено от налогообложения налогом на доходы физических лиц возмещение расходов добровольцев на питание (но не более 700 руб. в день на территории России и 2500 руб. – за ее пределами), наём жилого помещения, проезд до места назначения и обратно, оплату средств индивидуальной защиты, уплату страховых взносов на добровольное медицинское страхование, связанное с рисками для здоровья добровольцев при осуществлении ими добровольческой деятельности;
- на 2012–2013 гг. снижены и установлены на уровне 20% тарифы страховых взносов в государственные внебюджетные фонды для НКО, применяющих упрощенную систему налогообложения (при соблюдении ими установленных условий по видам деятельности и источникам финансирования), а также для благотворительных организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения;
- Федеральным законом от 29.11.2012 № 202-ФЗ, корректирующим ст. 374 Налогового кодекса РФ, в п. 4 указанной статьи введен новый подпункт 8, в соответствии с которым «движимое имущество, принятое (некоммерческими) организациями с 1 января 2013 г. на учет в качестве основных средств, не признается объектом обложения налогом на имущество организаций». Таким образом, некоммерческие организации с 1 января 2013 г. не будут платить налог на имущество с мебели, оргтехники, приборов и других объектов движимого имущества, принятых на баланс после 1 января 2013 г.

Подробный обзор изменений в налоговом законодательстве Российской Федерации по вопросам деятельности НКО, вступивших в силу в 2011 г. и с 1 января 2012 г., размещен на портале Минэкономразвития России [6].

Изменения условий участия социально ориентированных НКО в государственных и муниципальных закупках

Размещение у СО НКО заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд является для СО НКО действенной формой государственной поддержки. Данный

инструмент способствует развитию партнерства государства и СО НКО в социальной сфере, позволяя объединять ресурсы государства и внебюджетные источники финансирования социальной политики, доступные НКО, такие как, например, благотворительные пожертвования, труд добровольцев.

Возможность привлекать СО НКО к поставкам товаров, выполнению работ, оказанию услуг для государственных и муниципальных нужд обеспечивал еще Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в котором декларировалось равенство участников размещения заказа, независимо от организационно-правовой формы или формы собственности [17]. Однако на практике бюджетные средства, выделенные на социальную сферу, чаще всего оказывались «закреплены» за государственными и муниципальными учреждениями [2, с. 12–13].

Исправления дискриминационной для СО НКО ситуации при участии в государственных и муниципальных закупках можно ожидать после вступления в силу с 01.01.2014 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Статья 30 данного Закона предусматривает для государственных и муниципальных заказчиков обязательные закупки у субъектов малого предпринимательства и негосударственных социально ориентированных некоммерческих организаций, средняя численность работников и выручка которых не превышают предельных значений, установленных для субъектов малого предпринимательства, в размере не менее 15% общего годового объема закупок при начальной (максимальной) цене контракта до 20 млн. руб. [18].

Прочие инструменты государственной поддержки СО НКО

В комплексе с рассмотренной выше материальной государственной поддержкой для СО НКО предусмотрена возможность получать поддержку и в таких формах, как информационная, консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев СО НКО. Оказание поддержки в данных формах призвано способствовать активизации благотворительной и добровольческой деятельности, согласованию приоритетов деятельности государства и СО НКО в социальной сфере.

Примером инструмента государственной информационной и консультационной поддержки СО НКО на федеральном уровне может служить подраздел «Социально ориентированные НКО» портала Минэкономразвития России [5]. Ресурс информирует о деятельности Министерства по поддержке СО НКО, по развитию социального партнерства, институтов гражданского общества, благотворительности и добровольчества. На ресурсе размещаются принятые или находящиеся в разработке нор-

мативные правовые акты, аналитика, информационные материалы, в том числе о проводимых конкурсах по отбору программ и проектов СО НКО на получение государственных субсидий, а также методические материалы и модельные документы, что позволяет ускорить внедрение программ финансовой поддержки НКО на региональном и местном уровне.

В настоящее время создается портал единой автоматизированной информационной системы поддержки СО НКО (<http://nko.economy.gov.ru>). На данном портале будет аккумулироваться информация о существующих механизмах и формах поддержки СО НКО как на федеральном, так и на региональном уровне, обеспечена открытость информации о получателях субсидии, их отчеты, а также представлены лучшие практики.

Подобная информационно-консультационная поддержка облегчает доступ СО НКО к государственному финансированию, способствует открытости и прозрачности распределения государственных средств, укрепляет взаимное доверие между сообществом НКО и государством и содействует развитию партнерских отношений.

Примером государственной образовательной поддержки СО НКО можно считать запущенную МЭР в 2012 г. программу обучения работников СО НКО и государственных и муниципальных служащих по вопросам поддержки деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций. Образовательная программа и учебно-методический комплект краткосрочного повышения квалификации были разработаны НИУ ВШЭ. Организацию и ведение учебного процесса обеспечивает Российская академия народного хозяйства и государственной службы.

Оценка мер государственной поддержки СО НКО в свете зарубежного опыта

Комплекс мер по государственной поддержке СО НКО лежит в русле общемировой практики. В зарубежных странах широко признается, что некоммерческий сектор является для государства ценным партнером в осуществлении целей общей пользы, поскольку обладает высокой гибкостью в нахождении решений социальных проблем государственной важности, эффективнее находит доступ к нуждающимся в социальных услугах, предоставить которые обязано государство. Некоммерческий сектор как партнер государственных структур располагает, по признанию представителей зарубежных государств, и способностью привлекать дополнительные, негосударственные, ресурсы для решения государственных задач [28, р. 6].

Определенное представление о потенциальных масштабах негосударственных ресурсов, которые НКО способны мобилизовать на решение задач в социальной сфере при государственной поддержке, дают данные исследования деятельности НКО, проведенного Институтом Джонса Хопкинса (США) в 38 странах. Например, в здравоохранении – в классической отрасли социальной сферы – доходы негосударственных НКО из средств государственной поддержки общественного сектора составляют в сред-

нем по группе 38 стран 56%, в то время как на 44% (почти наполовину) социально значимая деятельность НКО в этой отрасли обеспечивается доходами из негосударственных источников⁴. В зависимости от страновой специфики организации отрасли доля негосударственного финансирования НКО в здравоохранении может быть ниже (например, 20% во Франции) или выше (например, 59% в США). Аналогичные пропорции между объемами средств государственной поддержки и негосударственными ресурсами наблюдаются и в доходах НКО, действующих в сфере образования и научных исследований упомянутой группы стран.

Законодательное определение границ субсектора НКО, которому государство устанавливает льготы, желая стимулировать благотворительную, филантропическую общественно полезную деятельность и добровольчество, за рубежом осуществляется в рамках подходов, схожих с российскими. В странах Евросоюза, в США законодательно закрепляются перечни видов деятельности, близкие по своему составу к российскому перечню видов деятельности СО НКО, которые могут осуществляться НКО на льготных налоговых условиях и с доступом к иным формам государственной поддержки [8, с. 128–132]. Для получения льготного статуса НКО за рубежом должны пройти установленные процедуры регистрации юридических лиц.

В плане набора инструментов государственной поддержки зарубежная практика на сегодняшний день более многообразна. Наряду с прямой финансовой поддержкой в форме государственных грантов (субсидий), налоговыми льготами, участием НКО в системах государственных и муниципальных закупок товаров и услуг за рубежом широкое распространение имеет возмещение стоимости оказанных НКО социальных услуг с использованием ваучеров, в сфере образования – государственные кредитные гарантии. В странах Европы применяются операционные субсидии, выделяемые, например, НКО, обладающим лицензиями, сертификатами на право оказания образовательных или медицинских услуг.

Ваучеры, или целевые потребительские субсидии, выдаются государственными органами непосредственно гражданам, имеющим право на ту или иную форму социальной поддержки, и затем могут использоваться получателями на оплату услуг НКО. В России есть небольшой опыт применения этого перспективного инструмента государственной поддержки оказания социальных услуг на региональном уровне [12, с. 280–310]. На наш взгляд, данный инструмент заслуживает внимательного изучения и развития. В особенности целевые потребительские субсидии (ваучеры) могли бы найти широкое применение в таких областях деятельности СО НКО, как социальная поддержка и защита граждан, в том числе при организации ухода за пожилыми гражданами, пристра и ухода за детьми дошкольного возраста и пр.

Зарубежный опыт позволяет выделить ряд направлений дальнейшего развития системы государственной поддержки СО НКО в России. Пред-

⁴ Источник: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, The Comparative Nonprofit Sector Project, Findings by Country. <http://www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content&view=16&sub=91&tri=93>

ставляется, что особого внимания заслуживают практики, наработанные в области снижения административных барьеров на пути ведения социально значимой деятельности НКО и в области укрепления «добросовестного управления» в СО НКО, развития самоорганизации и саморегулирования в субсекторе.

В структуре административного бремени, лежащего на СО НКО, не последнее место занимают затраты труда на подготовку и предоставление отчетности о деятельности организации в различные государственные органы. За рубежом весьма широко распространена практика установления упрощенных процедур и форм отчетности для небольших НКО. Например, в США НКО, ведущие благотворительную деятельность и имеющие «обычные годовые доходы», не превышающие 50 тыс. долл., представляют отчет о финансовой деятельности в существенно упрощенной форме [26]. Совсем маленькие, по американским меркам, НКО с «обычными годовыми доходами», не превышающими 5 тыс. долл., и вовсе пользуются льготным режимом без обращения за подтверждением статуса в государственные органы, хотя в том случае, если доноры подобной организации пожелают получить от нее справку для обращения в налоговую службу за социальным налоговым вычетом, такой НКО все же придется подавать в налоговые органы заявление по форме номер 1023 [27]. Опыт упрощенных процедур взаимодействия с государственными органами в процессе осуществления уставной деятельности СО НКО, несомненно, актуален для России. Согласно результатам уже упоминавшегося обследования российских НКО, выполненного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ в 2012 г., доля малых организаций, имеющих не более пяти сотрудников, достигает 68%. Понятно, что организациям, обращающимся за прямой государственной финансовой поддержкой, не следует рассчитывать на значительное упрощение отчетности, однако снижение административного бремени для малых организаций, не претендующих на государственные субсидии, может сыграть роль значимой формы поддержки.

Еще один «участок» благотворительной деятельности, где простота административных процедур в значительной мере определяет успех мер по ее государственной поддержке, – это сбор небольших индивидуальных пожертвований. Один из самых распространенных в мире инструментов стимулирования массовой благотворительности – социальный налоговый вычет – начинает действовать и в России. За рубежом обычно устанавливается некоторый невысокий размер пожертвования, для которого при получении социального налогового вычета максимально упрощена отчетность перед налоговыми органами. В США, например, это сумма в 250 долл. [8, с. 159–160]. Весьма перспективными представляются планы российского Правительства усовершенствовать этот инструмент, предусмотрев законодательно право административно несложной переуступки социального налогового вычета гражданами в пользу СО НКО (см. выше). На наш взгляд, в процессе подготовки соответствующего решения особое внимание необходимо уделить тому, чтобы административные усилия

не только граждан, осуществляющих пожертвование, но и усилия СО НКО по реализации переуступленного права на вычет не превышали разумно низких пределов. В этом случае государство реально поддержит СО НКО, с успехом привлекающие ресурсы массовой благотворительности, увеличивая тем самым ресурсную базу социальной политики и содействуя распространению полезных гражданских практик.

Размышляя о перспективах развития государственной поддержки СО НКО в России, следует обратить внимание на довольно широко развернувшуюся за рубежом в 2000-е годы дискуссию о «добросовестном управлении» в благотворительных и добровольческих НКО. Практический интерес представляет обсуждение увязки принципов деятельности, устройства управления в НКО с проблемами организации государственного контроля в некоммерческом секторе, с одной стороны, и с заботой о поддержании и укреплении доверия граждан и государства к субъектам благотворительной и добровольческой деятельности, – с другой. Не подвергая сомнению необходимость государственного контроля в некоммерческом секторе за рубежом многие эксперты, руководители НКО и представители государственных органов полагают, что в фокусе контрольно-надзорной деятельности должны оказываться закрепленные в уставных и иных предписанных законом внутренних документах НКО принципы организации и осуществления благотворительной и иной общественно полезной деятельности и их фактическое соблюдение. Государственный контроль призван предотвращать возможные злоупотребления общественным доверием в некоммерческом секторе. В НКО необходимо обеспечить три главных критерия «добросовестного управления»: должный уровень надзора со стороны уставных коллегиальных органов, механизмы, препятствующие чрезмерно высокому уровню оплаты труда управленцев, и механизмы, предотвращающие совершение сделок с аффилированными лицами, способных привести к неправомерному обогащению частных лиц в процессе уставной социально значимой деятельности [23, р. 3]. За рубежом по вопросу внедрения «добросовестного управления» в некоммерческом секторе отмечается совпадение интересов государства, подавляющего большинства НКО и граждан, осуществляющих благотворительные пожертвования, участвующих в добровольческой деятельности. Контроль за обеспечением «добросовестного управления» в НКО в большей степени соответствует компетенциям государственных контрольно-надзорных органов, чем задачи по проверкам отчетности о текущей деятельности, влечет сокращение затрат и повышает эффективность как государственной поддержки НКО, так и защиты от злоупотреблений общественным доверием. В Евросоюзе еще в 2003 г. был подготовлен Модельный закон о благотворительных фондах, ведется работа по мониторингу законодательства об НКО стран – членов Союза в целях содействия законодательному внедрению закрепленных в модельном документе принципов «добросовестного управления» [25]. Взаимосвязь развития государственной поддержки СО НКО и внедрения «добросовестного управления» на примере зарубежного опыта, несомненно, заслуживает

более детального рассмотрения, выходящего, к сожалению, за рамки настоящей публикации.

Последний аспект зарубежного опыта, который хотелось бы затронуть здесь, касается развития самоорганизации и саморегулирования в субсекторе СО НКО. В реальных условиях относительной слабости российских СО НКО государству приходится брать на себя многие инфраструктурные функции в сфере информационной, консультационной и образовательной поддержки. В свете зарубежного опыта следует, однако, рассматривать существенную часть этих мер как временные, хотя, возможно, и долгосрочные, и поощрять развитие самоорганизации в этих сферах, концентрируясь на идентификации и финансовой поддержке полезных инициатив в указанных областях. В числе глобальных трендов в некоммерческом секторе отмечается рост организаций, специализирующихся на инфраструктурных функциях, в том числе на сборе и распространении информации об источниках финансирования, о лучших практиках, на консультационной помощи, на разработке и проведении образовательных программ для других НКО и т. д.

Заключение

Применение исследованных инструментов государственной поддержки способно содействовать наработке навыков сотрудничества между государственными органами и значительной частью российского некоммерческого сектора, превратить межсекторное партнерство в социальной сфере в повседневную практику, внести вклад в укрепление доверия между государством и гражданским обществом в России. Меры государственной поддержки, сопоставимые с комплексом мер, принятых в России в 2009–2013 гг., привели в зарубежных странах к активизации потенциала конструктивного взаимодействия государства и СО НКО.

В основных своих компонентах комплекс мер вполне соответствует известному зарубежному опыту. Это касается не только состава инструментов государственной поддержки – предоставления целевого программного финансирования в существенных объемах, налоговых льгот, имущественной поддержки и пр., – но и принципа выделения на законодательном уровне ограниченного перечня видов деятельности, занятие которыми дает некоммерческим организациям право на преференции со стороны государства. В России, как и в зарубежных странах, активно использующих механизмы межсекторного партнерства в социальной сфере, перечень видов деятельности СО НКО, поощряемых государством, оставлен по закону открытым и может расширяться по решению региональных и местных властей с учетом социальных задач, стоящих на местах. Представляется, что использование открытых по закону возможностей для расширения поля взаимодействия государственных органов и СО НКО могло бы позитивно повлиять на развитие межсекторного партнерства в социальной сфере. Этому может способствовать и продолжение работы по расширению набора инструментов государственной поддержки СО НКО.

Зарубежный опыт позволяет идентифицировать некоторые критически важные аспекты внедрения комплекса мер поддержки СО НКО, от которых будет во многом зависеть успех в части привлечения ресурсов массовой благотворительности, увеличения ресурсной базы социальной политики и распространения полезных гражданских практик. Меры по государственной поддержке СО НКО желательно сочетать с содействием росту саморегулирования и самоорганизации в субсекторе. Особое значение имеет и предотвращение чрезмерного нагромождения административных барьеров на пути доступа к государственной поддержке многочисленных малых СО НКО, составляющих в России основу сектора. Организацию программ поддержки следует выстраивать с учетом этого обстоятельства как на этапе установления процедур конкурсного отбора, так и на этапе контроля за выполнением проектов, получивших государственную поддержку. Содействие распространению принципов «добросовестного управления», наработанных в зарубежной практике, – действенный способ удержания административных барьеров на приемлемом уровне без снижения эффективности государственного контроля за расходованием выделенных СО НКО бюджетных средств.

В свете зарубежного опыта становится заметно, что повестка дня в налаживании межсекторного партнерства в социальной сфере в России далеко еще не исчерпана, хотя с принятием исследованного комплекса мер государственной поддержки СО НКО, несомненно, сделан нужный шаг в правильном направлении.

ЛИТЕРАТУРА

1. Государственная программа Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», подпрограмма «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». – Министерство труда и социальной защиты РФ. 2013. / URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/government/95>
2. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (2010 г.). – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2010 124 с. // URL: <http://www.oprf.ru/files/dok2012/dokladOPRF2011.pdf>
3. Имущественная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций//Практические рекомендации для органов государственной власти субъектов Российской Федерации по регулированию данной формы поддержки. URL:http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/6b9308804c744355bae5bfeb53c8d283/method_recomend.doc?MOD=AJPERES&CACHEID=6b9308804c744355bae5bfeb53c8d283
4. Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации № 1054-рп от 30.07.2009 // URL:http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/publicsociety/doc091224_1949
5. Министерство экономического развития Российской Федерации. Деятельность. Направления. Социально ориентированные некоммерческие организации // URL:<http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/SocOrientNoncomOrg>
6. Основные изменения в законодательстве Российской Федерации по вопросам деятельности некоммерческих организаций, вступивших в силу в 2011 г. и с 1 января 2012 г. // Министерство экономического развития Российской Федерации. Деятельность. Направления. Социально ориентированные некоммерческие организации // URL:http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/socorientnoncomorg/doc20120322_25
7. Постановление Правительства РФ от 23 августа 2011 г. № 713 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям». URL:http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/05d64e80482606c68e84ff0b17164af7/pp_713.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=05d64e80482606c68e84ff0b17164af7%20%0D
8. Потенциал и пути развития филантропии в России / под ред. И.В. Мерсияновой, Л.И. Якобсона. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2010. – 419, [1] с. + 8 с. цв. карт. С. 128–132.
9. Проблемы налогообложения некоммерческих организаций в России. М.: ИЭПП, 2007. – 371 с.: ил. – (Научные труды / Ин-т экономики переходного периода; № 108Р).
10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2011 г. № 2140-р // URL: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/SocOrientNoncomOrg/doc20111128_26

11. Распоряжение Президента Российской Федерации от 8 мая 2010 года № 300-рп; Распоряжение Президента Российской Федерации от 2 марта 2011 года № 127-рп; Распоряжение Президента Российской Федерации от 03 мая 2012 года N 216-рп // URL: <http://www.kremlin.ru>
12. Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах. Практика межсекторного взаимодействия: Практическое пособие / Под ред. А.Е. Шадрина, заместителя директора Департамента стратегического управления (программ) и бюджетирования Министерства экономического развития РФ. – М.: Агентство социальной информации, 2010. – 508 с.
13. Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем: Аналит. докл. Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики» / под ред. Л.И. Якобсона, И.В. Мерсияновой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 64 с.
14. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», ст. 1, п. 3, 5; ст. 2, п.2.1. URL:<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=142050>
15. Федеральный закон от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций», ст. 31.1 URL:<http://www.rg.ru/2010/04/07/nko-dok.html> ;
16. Федеральный закон от 30.12.2012 № 325-ФЗ «О внесении изменения в статью 31.1 Федерального закона “О некоммерческих организациях”». URL:<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=144779>
17. Федеральный закон № 94-ФЗ (в ред. 12.12.2011, с изм. и доп., вступившими в силу с 01.01.2012 и с 15.01.2012) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=118692;fld=134;dst=4294967295;rnd=0.9802999027905481;from=121946-0>
18. Федеральный закон от 5.04.2013 № 44-ФЗ «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=144624>
19. Чагин К.Г. Технология целевой потребительской субсидии в форме социальных ваучеров: руководство по внедрению для местных и региональных администраций. Институт экономики города, 2009. – 74 с.
20. «Экономические последствия нового законодательства о некоммерческих организациях». – М.: Институт гражданского анализа, Институт национального проекта «Общественный договор». 2007. – 120 с.
21. Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. Учебник для вузов. М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 368 с.
22. Ascoli U., Ranci C. (eds). Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization. New York: Springer Science + Media, 2002. xiii, 264 p. DOI : 10.1007/978-1-4757-4992-2

23. Biemensderfer D., Kosaras A. The Value of Relationships Between State Charity Regulators & Philantropy / Council on Foundations, Forum of Regional Associations of Grantmakers. 2006. – 46 + iv pp. URL:<http://www.cof.org/files/Documents/Building%20Strong%20Ethical%20Foundations/06AGreportfull.pdf>
24. Esping-Andersen, G. Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: Princeton University Press, 1990, 260 p.
25. EU Model Law for Public Benefit Foundations in Europe/ Rethinking our Legal and Fiscal Environments / EFC, 2003. – 36 p. URL:http://www.efc.be/programmes_services/resources/Documents/RethinkingLegal.pdf
26. Instructions for Form 990 Return of Organizations Exempt from Income Tax. IRS 2012 // URL: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/i990.pdf>
27. Instructions for Form 1023. Revised 2006. IRS // URL: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/i1023.pdf>
28. “Nonprofit sector: Significant Federal Funds Reach the Sector through Various Mechanisms, but More Complete and Reliable Funding Data Are Needed.” Report to the Chairman, Committee on the Budget, House of Representatives. US Government Accountability Office. February 2009. (GAO-09-193). URL:<http://www.gao.gov/new.items/d09193.pdf>
29. Putnam, Robert D. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993, 280 p.
30. Salamon, L.M. / Anheier, H.K: “Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally”. In: *Voluntas*, 1998, Vol. 9, No. 3, p. 213–248.
31. Salamon, L.M. (ed.) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press, 2002, 682 p.
32. Smith, R.G., Grønbjerg K.A. Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations. In: Powell, W.W., Steinberg, R. (eds.) *The Non-Profit Sector: A Research Handbook*. New Haven & London: Yale University Press, 2006, p. 221–242.
33. Struyk R.J. *Contracting with NGOs for Social Services: Building Civil Society and Efficient Local Government in Russia*. The Urban Institute, 2003. vi +78 p.
34. *The future role of the third sector in social and economic regeneration: final report*. HM Treasury, Cabinet Office. 2007 URL: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7189/7189.pdf>
35. Weisbrod, Burton Allen. 1977. *The Voluntary Nonprofit Sector*. Lexington, Mass.: Lexington Books. viii, 179 p.

GOVERNMENT SUPPORT FOR SOCIALLY ORIENTED NPOS: FOREIGN EXPERIENCE

Benevolenskiy Vladimir B.

PhD, Lead research associate, Center for studies of civil society and the nonprofit sector at HSE. E-mail: vbenevolenski@hse.ru

Address: National Research University Higher School of Economics, Center for studies of civil society and the nonprofit sector. 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russia.

Shmulevich Yekaterina O.

Division head, Development of the nonprofit sector, Department of innovation development, ministry of economic development of the Russian Federation.

E-mail: SmulevichEO@economy.gov.ru

Address: Ministry of economic development of the Russian Federation. 1, 3 1-st Tverskaya-Yamskaya Str., Moscow 125993, Russia.

Abstract

The article analyses a set of measures of government support to socially oriented nonprofit organizations (SO NPOs) which were enacted in 2009–2013 in Russia. The analysis is aimed at assessing this Russian regulatory framework designed to channel government support to SO NPOs by comparing it with the tools of government, employed to facilitate cross-sector partnership in the delivery of social services in the selected foreign countries. For a theoretical framework of the investigation of interaction between government and SO NPOs we rely on the demand / supply model and in particular on the theory of market and government “failure”. The employed empirical material includes full-text versions of the relevant Russian Federal norms and regulations, selected matching documents of foreign countries as well as data of sociological surveys of Russian NPOs conducted by NRU HSE. Firstly, principles used by Russian law-makers to define legally the subsector of SO NPOs are investigated. Analysis of the tools of the government support, introduced by the enacted norms and regulations, is then arranged by the major form of support: financial, transfer of property rights, tax incentives etc. The data are featured on the scope of the government support to SO NPOs at the federal level of government and in part at the level of regions. International comparisons follow. Overall the set of measures discussed constitutes a serious positive innovation in the Russian government practices vis-à-vis SO NPOs. It shows the substantial similarity with the government tool kits, employed to support NPOs elsewhere in the world. This relates to the criteria of legal eligibility for support and to the composition of the tool kit, which includes government subsidies / grants, tax incentives etc. There remains room for expansion of the Russian tool kit. In implementing new legal norms attention must be paid to keeping administrative barriers to access to the government support reasonably low, in particular to small NPOs constituting a majority in the Russian nonprofit sector.

Keywords: government regulation; NGO; nonprofit organizations; nonprofit sector; public-private partnership; Russia; social policy; socially oriented NPO.

REFERENCES

1. Ministry of Labor and Social Support of the Russian Federation. (2013). *Gosudarstvennaya programma Rossiyskoi Federatsii «Social'naya podderzhka grazhdan», podprogramma «Povyshenie effektivnosti gosudarstvennoi podderzhki sotsial'no orientirovannykh nekommercheskikh organizatsiy»* ["State Program of the Russian Federation "Social Support for Citizen", Subprogram "Enhancing Efficiency of State Support for Socially Oriented Nonprofit Organizations"]. Available: <http://www.rosmintrud.ru/docs/government/95> (accessed: 16 July, 2013).
2. Civic Chamber of the Russian Federation. (2010). *Doklad o sostoyanii grazhdanskogo obshchestva v Rossiyskoi Federatsii (2010)* [Report on the State of Civil Society in the Russian Federation (2010)]. Moscow. Available: <http://www.oprf.ru/files/dok2012/dokladOPRF2011.pdf> (accessed: 16 July, 2013).
3. *Imushchestvennaya podderzhka sotsial'no orientirovannykh nekommercheskikh organizatsiy. Prakticheskie rekomendatsii dlia organov gosudarstvennoy vlasti sub'ektov Rossiyskoi Federatsii po regulirovaniyu dannoi formy podderzhki* [Using Government Property to Support Socially Oriented Nonprofit Organizations. Practical Recommendations for Government Agencies at the Level of Subjects of the Russian Federation to Regulate This Form of Government Support]. Available: http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/6b9308804c744355bae5bfeb53c8d283/method_recomend.doc?MOD=AJPERES&CACHEID=6b9308804c744355bae5bfeb53c8d283 (accessed: 16 July, 2013).
4. *Koncepciya sodeystviya razvitiyu blagotvoritel'noi deyatel'nosti i dobrovol'chestva v Rossiyskoi Federatsii. Utverzhdena Rasporyazheniem Pravitel'stva Rossiyskoi Federatsii N 1054-rp ot 30.07.2009* [A Concept to Facilitate the Development of Charitable Activities and Volunteering in the Russian Federation. Approved by Federal Government Decree No. 1054, June 30, 2009]. Available: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/publicsociety/doc091224_1949 (accessed: 16 July, 2013).
5. *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoi Federatsii. Deyatel'nost. Napravleniya. Social'no orientirovannye nekommercheskie organizatsii* [Ministry of Economic Development of the Russian Federation. Activities. Directions. Socially Oriented Nonprofit Organizations]. Available: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/SocOrientNoncomOrg>
6. *Osnovnye izmeneniya v zakonodatel'stvo Rossiyskoi Federatsii po voprosam deyatel'nosti nekommercheskikh organizatsiy, vstupivshih v silu v 2011 g. i s 1 yanvaria 2012 g.* [Main Changes in the Legislation of the Russian Federations Affecting the Activities of Nonprofit Organizations Enacted in 2011 and from January 1, 2013], Ministry of Economic Development of the Russian Federation. Available: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/socorientnoncomorg/doc20120322_25 (accessed: 16 July, 2013).
7. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 23 avgusta 2011 g. N 713 "O predostavlenii podderzhki social'no orientirovannym nekommercheskim organizatsijam"* [Decree of the Government of the Russian Federation of August 23, 2011 N 713 "On Provision

- of Support to Socially Oriented Nonprofit Organizations”]. Available: http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/05d64e80482606c68e84ff0b17164af7/pp_713.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=05d64e80482606c68e84ff0b17164af7%20%0D (accessed: 16 July, 2013).
8. Mersiyanova, I.V. & Jakobson, L.I. (Eds) (2010). *Potencial i puti razvitiya filantropii v Rossii* [The Potential and Ways of Development of Philanthropy in Russia]. Moscow: HSE.
 9. *Problemy nalogooblozheniya nekommercheskih organizatsiy v Rossii* [Problems of Taxation of Nonprofit Organizations in Russia] Moscow: Gaidar Institute for Economic Policy, 2007.
 10. Shadrin, A.E. (Ed.) (2010). *Social'noe partnerstvo i razvitie institutov grazhdanskogo obshchestva v regionah i municipalitetakh. Praktika mezhspektornogo vzaimodeistviya: Prakticheskoe posobie* [Public Partnership and the Development of Civil Society at the Level of Regions and Municipalities. Practices of Cross-sector Partnerships. A Practical Guide]. Moscow: Agency for Social Information.
 11. Jakobson, L.I. & Mersiyanova, I.V. (Eds) (2012). *Spravitsia li gosudarstvo v odinokku? O roli NKO v reshenii social'nykh problem: Analit. dokl. HSE* [“Will the State Cope Alone? On the Role Nonprofits Play in Solving Social Issues: Analytical Report of HSE]. 2nd ed. Moscow: HSE.
 12. Chagin, K.G. (2009). *Tehnologiya celevoiy potrebitel'skoi subsidii v forme social'nykh vaucherov: rukovodstvo po vnedreniyu dlia mestnykh i regional'nykh administratsiy* [Technology of Designated Consumer Subsidy of Form of Social Vouchers: A Manual For Local and Regional Administrations]. Moscow: The Institute for Urban Economics.
 13. *Ekonomicheskie posledstviya novogo zakonodatel'stva o nekommercheskih organizatsiyah* [Economic Consequences of the New Legislation on Nonprofit Organizations]. Moscow: Institute for Civic Analysis, Institute of the National Project “Social Contract”, 2007.
 14. Jakobson, L.I. (2000). *Gosudarstvennyi sektor ekonomiki: ekonomicheskaya teoriya i politika. Uchebnik dlia vuzov* [The Public Sector in the Economy: Economic Theory and Policy. A Textbook for Higher Education Institutes]. Moscow: HSE.
 15. Ascoli, U. & Ranci, C. (Eds). (2002). *Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. N. Y.: Springer Science + Media, XIII. DOI : 10.1007/978-1-4757-4992-2
 16. Biemenderfer, D. & Kosaras, A. (2006). The Value of Relationships between State Charity Regulators & Philanthropy. *Council on Foundations, Forum of Regional Associations of Grantmakers, 2006*. Available: <http://www.cof.org/files/Documents/Building%20Strong%20Ethical%20Foundations/06AGreportfull.pdf> (accessed: 16 July, 2013).
 17. Esping-Andersen, G. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

18. *EU Model Law for Public Benefit Foundations in Europe/ Rethinking our Legal and Fiscal Environments*. EFC, 2003. Available: http://www.efc.be/programmes_services/resources/Documents/RethinkingLegal.pdf
19. *Instructions for Form 990 Return of Organizations Exempt from Income Tax. IRS 2012*. Available: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/i990.pdf> (accessed: 16 July, 2013).
20. *Instructions for Form 1023. Revised 2006. IRS*. Available: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/i1023.pdf>
21. *Nonprofit sector: Significant Federal Funds Reach the Sector through Various Mechanisms, but More Complete and Reliable Funding Data Are Needed*. Report to the Chairman, Committee on the Budget, House of Representatives. US Government Accountability Office. February, 2009. (GAO-09-193). Available: <http://www.gao.gov/new.items/d09193.pdf> Putnam, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. 1993, 280 p.
22. Salamon, L.M. & Anheier, H.K. (1998). Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally. *Voluntas*, vol. 9, n. 3, pp. 213–248.
23. Salamon, L.M. (Ed.) (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. N.Y.: Oxford University Press.
24. Smith, R.G. & Grønbjerg, K.A. (2006). Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations. In: Powell, W.W. & Steinberg, R. (Eds.) *The Non-Profit Sector: A Research Handbook*. New Haven & London: Yale University Press, pp. 221–242.
25. Struyk, R.J. (2003). *Contracting with NGOs for Social Services: Building Civil Society and Efficient Local Government in Russia*. The Urban Institute. Available: http://www.urban.org/UploadedPDF/410871_ContractingwithNGOs.pdf
26. *The future role of the third sector in social and economic regeneration: final report*. HM Treasury, Cabinet Office. 2007. Available: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7189/7189.pdf> (accessed: 16 July, 2013).
27. Weisbrod, Burton Allen. (1977). *The Voluntary Nonprofit Sector*. Lexington, Mass.: Lexington Books.