

СТАТУС ОРГАНИЗАЦИЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПОЛЬЗЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РАЗЛИЧНЫХ СТРАН

Милославская Д.И., Шумбурова О.В., Иванова Н.В.*

Аннотация

Статья ставит своей целью проанализировать международные подходы к законодательному определению статуса общественной пользы, дающего право негосударственным некоммерческим организациям на получение государственной поддержки, в сопоставлении с основными положениями российского законодательства о социально ориентированных некоммерческих организациях. В рамках сопоставительного анализа рассматривались следующие основополагающие компоненты статуса общественной пользы (далее – ОП): концепция и цели общественно полезной деятельности; нормативные правовые подходы к статусу ОП; регулирование деятельности организаций общественной пользы, их льготы и обязательства.

В результате сопоставления в российском законодательстве выявлены существенные лакуны, связанные в первую очередь с условиями регулирования деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СО НКО), получающих государственную поддержку.

Сделан вывод о том, что целостный, системный подход к законодательному определению статуса СО НКО, лежащий в плоскости ликвидации выявленных лагун, является важным условием повышения эффективности государственной поддержки социально ориентированных организаций.

В итоге предложены следующие рекомендации по совершенствованию законодательного определения статуса СО НКО: уточнение перечня видов социально ориентированной деятельности; определение государственного органа, наделенного полномочиями присвоения и лишения статуса СО НКО и контроля за их деятельностью; разработка исчерпывающего перечня критериев для признания некоммерческой организации социально ориентированной; установление срока, на который присваивается статус; обязательство публичной отчетности СО НКО.

В приложении представлена типология видов общественно полезной деятельности и органов, регулирующих деятельность организаций общественной пользы в европейских странах.

Ключевые слова: статус общественной пользы; организации общественной пользы; общественное благо; общественно полезная деятельность; СО НКО; государственная поддержка.

* Милославская Дарья Игоревна – председатель Совета некоммерческого партнерства «Юристы за гражданское общество», член Общественной Палаты РФ. Адрес: 119019, Москва, Малый Знаменский пер., д. 3/5, стр. 6. E-mail: miloslavskaya@icnlalliance.org

Шумбурова Ольга Владимировна – советник по правовым вопросам филиала Международного центра некоммерческого права в РФ, член НП «Юристы за гражданское общество». Адрес: 119019, Москва, Малый Знаменский пер., д. 3/5, стр. 6. E-mail: shumburova@lawcs.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

Некоммерческие организации играют все более важную роль в обществе, поэтому многие государства в мире заняты тем, что создают благоприятные условия для их функционирования и повышения их вклада в решение социально значимых задач, в частности, предоставляя льготы и оказывая финансовую поддержку. Такая же проблема встает и перед государственными органами России. Поскольку, как отмечают исследователи, третий сектор России крайне разнообразен (Мерсиянова, 2011), то целесообразным представляется применять подход сегментирования, как это делается в развитых зарубежных странах, с тем чтобы наиболее точно выделить целевую группу некоммерческих организаций, заслуживающих государственной поддержки. Тем самым ответы на освещаемые в статье вопросы являются необходимым элементом формирующейся государственной политики в области поддержки НКО и развития благотворительности в нашей стране.

Все более масштабная политика поддержки некоммерческих организаций, проводимая российским государством в последние годы, свидетельствует о том, что вектор развития отношений государства и гражданского общества располагается в русле мировых тенденций расширения участия организаций гражданского общества в решении социально значимых проблем. В последние годы государственная поддержка некоммерческих организаций последовательно возрастает. Так, на основании Распоряжений Президента Российской Федерации¹ на реализацию социально значимых проектов некоммерческим неправительственным организациям было выделено: в 2007 г. – 1 250 тыс. руб.; 2008 г. – 1 500 тыс. руб.; 2009 г. – 1 200 тыс. руб.; с 2010 по 2012 г. – по 1 млн руб.; в 2013 г. – 2 520 тыс. руб.; 2014 г. – 3 698 тыс. руб.

О сближении российского законодательства с мировой практикой свидетельствует введение в Федеральный закон от 5 апреля 2010 г. N 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» понятия «социально ориентированные некоммерческие организации» – аналога термина «организации общественной пользы» (иначе, общественно полезные или благотворительные организации), используемого в законодательстве многих стран.

В то же время определение социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СО НКО) в Законе отличается размытостью. «Социально ориентированными некоммерческими организациями признаются некоммерческие организации, созданные в предусмотренных настоящим Федеральным законом формах (за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями) и осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, а также виды деятельности, предусмотренные статьей 31.1 настоящего Федерального закона» (ст. 2.1). При этом законодательством не устанавливается, что понимается под социальными проблемами и их решением, и не дается определения гражданского общества. За счет предоставленной Федеральным законом возможности

принятия соответствующих законов субъектами Российской Федерации и нормативных правовых актов представительными органами муниципальных образований перечень социально ориентированных видов деятельности постоянно расширяется. Это обстоятельство в сочетании с отсутствием четких критериев статуса СО НКО и условий регулирования их деятельности, а также с тем, что организации самостоятельно принимают решение об отнесении себя к СО НКО, стало причиной того, что государственная поддержка СО НКО размывается и создаются условия для критики результатов как самой поддержки, так и деятельности организаций, ее получивших (см.: Исследование информационной открытости системы распределения государственной поддержки НКО, 2013). На фоне отмеченного выше значительного роста государственной поддержки НКО в последнее время с особой остротой встал вопрос об эффективности этой поддержки (Ветров, Ефремов, Шадрин, Ладыгин, 2013).

В данной статье поставлена задача проанализировать международные подходы (в частности, стран Европы) к определению статуса организаций общественной пользы (далее – ОПО), дающего право на получение государственной поддержки, и сопоставить международный опыт с тем, как определяются СО НКО в российском законодательстве. Наша гипотеза связывает отмеченную выше размытость в определении статуса СО НКО с наличием в российском законодательстве существенных лакунов, которые в первую очередь касаются механизмов присвоения соответствующего статуса, регулирования деятельности СО НКО и обеспечения ее соответствия целям общественного блага.

Информационная база исследования включает зарубежные публикации по теме исследования, а также результаты анализа международных правовых актов и документов государственных органов, представленных в электронной библиотеке Международного центра некоммерческого права (www.icnl.org).

В статье рассматриваются основополагающие признаки статуса ОП, предусмотренные законодательством европейских стран. В заключении сопоставляются подходы к статусу ОПО в законодательстве европейских стран и положения российского закона о СО НКО и предлагаются рекомендации, направленные на совершенствование законодательного определения СО НКО и, как следствие, повышение эффективности государственной поддержки СО НКО в России.

В приложении представлена таблица, отражающая типологию видов деятельности, отвечающих требованию общественной пользы (далее – ОП) в законодательстве различных стран и органов, регулирующих деятельность ОПО.

Компоненты статуса общественной пользы

Определяя организацию как «организацию общественной пользы», мы исходим из того, что она работает с целью оказания помощи преимущественно или только третьим лицам, а не исключительно своим членам.

Говоря о статусе ОП, следует учитывать наличие следующих наиболее существенных признаков, нашедших отражение в законодательной и правоприменительной практике: концепция и цели общественно полезной деятельности, нормативные правовые подходы к статусу ОПО, регулирование деятельности ОПО, льготы и обязательства ОПО.

Концепция и цели общественно полезной деятельности

Как правило, статус ОПО устанавливается для развития видов деятельности, направленных на общественное благо (Hadzi-Miceva, 2015). Часто само понятие общественного блага в законодательстве раскрывается путем перечисления ряда конкретных целей деятельности организаций по достижению общественной пользы. Такие списки обычно весьма подробны и отражают национальные ценности и традиции. В Германии, например, к общественно полезной относится деятельность в области здравоохранения, образования, культуры, любительского спорта, науки, помощь лицам, неспособным самостоятельно ухаживать за собой, а также деятельность, направленная на церковные и религиозные цели, и др. Во Франции, среди прочего, к общественно полезной деятельности относится содействие любительскому спорту, искусствам и охране художественного наследия и культуры Франции. В Венгрии закон об общественно полезной деятельности перечисляет 22 цели, в Польше – 24. Для сравнения, в российском законодательстве содержится всего 12 видов деятельности СО НКО.

Многие страны исключают те или иные виды и цели деятельности из числа дающих право на получение статуса ОПО. Обычно это касается политической и законодательной сферы – например, прямого лоббирования и агитации в пользу политических партий (Moore, Hadzi-Miceva & Bullain, 2008).

Почти все страны включают в список «любые другие виды деятельности, которые считаются приносящими пользу обществу или служащими общественному благу». Такая формулировка позволяет избежать слишком узкого толкования и включить в перечень вновь появляющиеся виды деятельности. Она используется даже в тех законодательных актах, где конкретные цели четко прописаны, например в законодательных актах Болгарии (Bulgarian Center for Nonprofit Law). В польском законе о СО НКО данное положение отсутствует, но есть другое – о том, что Кабинет министров может дополнять список новыми задачами (ODIHR documentation center). Необходимо отметить, что российский законодатель, делая перечень видов деятельности закрытым, все же признает возможность дополнения этого перечня за счет законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов на муниципальном уровне, хотя это и может создать условия для непоследовательного применения концепции СО НКО в масштабах страны.

В большинстве стран континентальной Европы признание какой-либо организации общественно полезной означает, что организация по-

лучает статус, а не регистрацию в качестве отдельного организационно-правового субъекта. Общественно полезный статус присваивается после того, как организация регистрируется как юридическое лицо (как правило, в форме объединения или фонда).

В Великобритании практикуется другой подход к понятию общественного блага: все организации, действующие исключительно в общественно полезных целях, именуются благотворительными (Fries, 2006). При этом основополагающее значение приобретает соответствие целей деятельности организации законодательно определенному понятию общественного блага. В разъяснении британских законов о благотворительности 2006 и 2011 гг. выделяются два взаимозависимых и зачастую пересекающихся аспекта общественного блага: интересы блага и интересы общества. Интересы блага подразумевают, что организация руководствуется благотворительной целью и никакие негативные последствия или ущерб от ее деятельности не могут перевесить приносимую организацией пользу. При этом благотворительная цель организации должна быть определимой, поддающейся измерению и оценке. И поскольку интересы общества определяются целевой группой благополучателей, то и цель организации должна состоять в удовлетворении потребностей общества в целом или достаточной его части и всякая частная выгода при этом может быть только случайной (The Charity Commission, 2008).

Необходимо отметить, что круг потенциальных благополучателей является необходимым элементом понятия общественного блага и общественно полезной деятельности в законодательстве большинства стран. Так, в британском законе о благотворительности понятие достаточной части общества, потребностям которого должны удовлетворять цели благотворительной организации, трактуется как часть населения, которую можно назвать общественным классом (The Charity Commission, 2008). При этом в законе не содержится ограничений понятия «достаточная часть» общества, в нем лишь разъясняется, что для различных целей это понятие будет разным. В большинстве случаев достаточной частью признается население административно-территориальной единицы.

В законодательстве большинства стран статус ОПО и связанные с ним льготы напрямую зависят от того, занимается организация коммерческой деятельностью или нет, и от соотношения коммерческой и общественно полезной деятельности в структуре деятельности организации. В Нидерландах организация имеет право на получение статуса ОПО при условии, что в общем объеме ее деятельности деятельность на благо всего общества, а не только ее членов, составляет не менее 50%. В Германии и Польше, напротив, налоговые льготы предоставляются организациям, которые заняты исключительно общественно полезной деятельностью (Moore, Hadzi-Miceva & Bullain, 2008). В российском законе положение о возможности/невозможности осуществлять предпринимательскую деятельность не содержится, что может иметь следствием различную интерпретацию понятия СО НКО и несистемность его применения.

Нормативные правовые подходы

Общественно полезный статус может предоставляться путем включения соответствующих положений в рамочное законодательство (т.е. основной закон, регулирующий деятельность объединений и фондов), в отдельные законы об общественно полезном статусе или законы о налогообложении. В ряде стран положения о видах деятельности и критерии, необходимые для получения статуса ОПО, можно найти в разных законах.

Статус ОПО в рамочном законодательстве. Рамочное законодательство специально определяет статус общественно полезной организации в рамках закона о некоммерческих организациях. Этот подход наиболее целесообразен там, где деятельность и объединений, и фондов регулирует один закон и статус общественно полезной организации распространяется на обе эти организационно-правовые формы. В этих условиях важно, чтобы реформа налогового законодательства, которая предусматривает льготы для ОПО, шла параллельно учреждению общественно полезного статуса. Иначе, если за статусом не последуют финансовые преимущества, организации не будут видеть смысла в его получении.

В российском ФЗ N 40 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» упоминаются общие льготы по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах в ряду с иными формами поддержки. Однако в Налоговом кодексе нет ни одной коррелирующей статьи, что на практике может означать отсутствие налоговых льгот.

Специальный закон о статусе ОПО. Альтернативным подходом является принятие отдельного закона по «общественно полезным организациям» для наиболее полного и последовательного регулирования вопроса. Наличие одного закона по статусу ОПО способствует его гармонизации и последовательному применению в рамках нормативно-правовой системы. Примеры такого подхода мы видим в Венгрии, Польше и Латвии.

Статус ОПО в налоговом законодательстве. Виды деятельности, приносящие общественную пользу и, следовательно, заслуживающие особого поощрения, могут быть закреплены в налоговом законодательстве – практическом аналоге тех положений законов об ОПО, в которых содержатся требования к их деятельности.

Во многих странах, таких как Эстония, Германия и Нидерланды, налоговое законодательство перечисляет общественно полезные виды деятельности и определяет налоговые льготы для занимающихся ими ОПО. Преимущество такого подхода – в его административной простоте. Недостаток же заключается в том, что в некоторых правовых системах нельзя установить требования к деятельности организаций в налоговом законодательстве.

Регулирование общественно полезной деятельности в разных законах. В ряде стран общественно полезные виды деятельности регулируются положениями разных законов (например, о налогообложении, государственных грантах, гуманитарной помощи, пожертвованиях). Однако такая

практика может привести к непоследовательности применения всей концепции ОП, как это произошло в Хорватии, где льготы, предусмотренные налоговым законодательством, не охватывают все виды деятельности, названные общественно полезными в других законах (Ivanovic, 2005).

Регулирование деятельности ОПО

Предоставляя статус организации общественной пользы, принимающий решение орган закладывает основу для определенного порядка регулирования, предусматривающего как государственные льготы (обычно налоговые), так и более строгие требования к отчетности. В некоторых странах этим правом обладают налоговые органы. В других статус ОПО предоставляют судебные или правительственные структуры. Есть страны, где право решения принадлежит независимым комиссиям. В ряде стран этот статус присваивается государственным органом по рекомендации независимой комиссии. В европейских странах статус ОПО, как правило, предоставляется на определенный срок, обычно это 3 или 5 лет. В Дании – 1 год. По истечении указанного срока статус подлежит пересмотру и подтверждению. В российской практике, как было отмечено выше, статус СО НКО присваивается организациями самостоятельно, в заявительном порядке, что не способствует упорядочению контроля их деятельности.

Налоговые органы. Во многих странах статус ОПО определяется налоговыми органами, которые решают, какие организации имеют право на налоговые льготы на основании их общественно полезных целей и видов деятельности (Дания, Финляндия, Германия, Греция, Мексика, Ирландия, Нидерланды, Португалия, Швеция).

Передача таких полномочий налоговикам удобна с административной точки зрения, поскольку все подобные решения принимает один орган. Потенциальным недостатком данного подхода является противоречие между обязанностью налогового органа максимально расширять базу налогообложения и тем, что он отвечает за предоставление статуса, который эту базу сокращает.

Одно министерство. Главным преимуществом передачи полномочий одному министерству является большая вероятность единообразия при принятии решений.

Судебные органы уполномочены принимать решения о статусе ОПО в Греции, Венгрии, Франции. Там, где суды имеют такие полномочия на всей территории страны, регистрация в суде дает также преимущество доступности, но суды не всегда обладают достаточной специализацией по вопросам общественно полезной деятельности.

Независимые комиссии – во многом инновационное явление в сфере регулирования ОПО. Так, Комиссия Англии и Уэльса по благотворительности – орган государственного управления, но она независима от политического процесса в стране: ее полномочия даны ей парламентским актом и осуществляются под надзором должностных лиц, независимых как от политических партий, так и от общественных организаций. Сходный орган,

Сертификационная комиссия, создан в Молдове (Trombitsky, 2006). В Эстонии, Польше и Латвии решение о присвоении общественно полезного статуса принимает правительство, суд или одно из министерств. Однако в дополнение к этим органам законы предусматривают создание общественных комиссий с консультативным статусом.

Несомненно, успешная деятельность независимой Комиссии по благотворительности в Британии во многом определяется исторически сложившимися взаимоотношениями государства и третьего сектора в этой стране, где негосударственные организации имеют давнюю историю и пользуются широкой общественной поддержкой.

Льготы и обязательства ОПО

Организациям общественной пользы в европейских странах предоставляются прежде всего налоговые льготы. В Европе на практике существуют *прямая* государственная поддержка – государственными деньгами и *косвенная* – налоговые льготы, предоставление помещения на льготных условиях, приоритетное участие в конкурсах и пр. В европейских странах наблюдается тенденция к отказу от прямой поддержки в пользу косвенной. В России, напротив, прямой тип поддержки является преобладающим.

Выделяются два режима льготного налогообложения. Первый предусматривает полное освобождение от налогов, как, например, в Польше и Венгрии. Второй, более распространенный, – режим льготного налогообложения, является частичным и предполагает определенную гибкость подходов, в частности освобождение от налогов всех видов деятельности организации, за исключением дохода от коммерческой деятельности (Великобритания, Испания, Австрия, Германия, Швеция), или, напротив, налог на любую деятельность, за исключением благотворительной (Heidenbauer, 2011).

Получая государственные льготы, ОПО, как правило, подвергаются более жесткому контролю, цель которого – обеспечить использование средств на общественное благо. Наиболее распространенными видами контроля являются особые требования к управлению, надзору и отчетности.

Управление. Некоторые страны предусматривают для ОПО обязательное двухуровневое управление с целью обеспечить дополнительный внутренний контроль над деятельностью организации, использованием государственных или общественных средств в соответствии с ее статусом и другими требованиями законодательства по ОПО.

Так, например, болгарский закон требует, чтобы ОПО имели высший коллективный орган и исполнительный орган; польский закон обязывает организации учреждать уставной коллегиальный орган, который обеспечит мониторинг и надзор за деятельностью и будет независим от совета директоров (ODIHR documentation center).

Надзор и отчетность. В разных странах деятельность ОПО регулируют различные государственные ведомства, однако и налоговые органы почти везде играют важную роль. В таких странах, как Германия и Нидерланды, где общественно полезный статус является в первую очередь вопросом нало-

гообложения, налоговые ведомства осуществляют основной надзор за ОПО. В Венгрии главным надзорным органом по ОПО является прокуратура. Как уже говорилось, Комиссия Англии и Уэльса по благотворительности представляет собой уникальный подход к регулированию ОПО. Комиссия имеет пять основных функций: регистрация, отчетность, мониторинг, поддержка и контроль за соблюдением законов. Выполнение всех этих функций подчинено главной обязанности Комиссии – поддерживать и развивать деятельность благотворительных организаций. Проверяющая деятельность Комиссии соразмерна масштабам организаций. Небольшие организации с годовым доходом менее 10 тыс. фунтов проверке не подлежат.

Повсеместным требованием является предоставление открытого доступа к отчетам, как финансовым, так и программным, публикация отчетов на веб-сайте организации. В Венгрии, например, даже не требуется подавать отчет об общественно полезной деятельности в министерство или регулирующий орган, достаточно представлять его для общественного доступа (*Act CLVI of 1997 on public benefit organizations*).

На основе проведенного анализа представлена типология ключевых компонентов статуса ОП в европейских странах. В таблице 1 содержится характеристика нормативно-правовых подходов к статусу ОП в 14 европейских странах. В основу положены два ключевых компонента: процедура предоставления статуса ОП, в частности государственный орган, предоставляющий данный статус, и виды деятельности благотворительной организации, дающие право на получение статуса ОП.

Таблица 1

Нормативно-правовые подходы к предоставлению статуса ОПО и цели благотворительной деятельности в странах Европы

Страна	Процедура предоставления статуса ОПО	Виды деятельности, на основании которых предоставляется статус
Австрия	Решение принимают фискальные органы: министерство финансов ежегодно составляет список ОПО	<ul style="list-style-type: none"> – Благотворительность: предоставление публичных услуг для всего общества в целом, например услуг интеллектуального, культурного или материального характера; – филантропическая деятельность: предоставление помощи нуждающимся; – религиозная деятельность, осуществляемая официальными церквями и религиозными общинами
Бельгия	Статус ОПО предоставляется на три года на основании: <ul style="list-style-type: none"> – королевского указа 	Деятельность в сфере культуры
	<ul style="list-style-type: none"> – Постановления министерства финансов. Для принятия такого решения иногда требуется решение какого-либо другого министерства 	<ul style="list-style-type: none"> – Научные исследования; – оказание помощи жертвам войны, инвалидам, пожилым людям, защита прав детей или бедных людей; – поддержка развивающихся стран; – помощь жертвам стихийных бедствий

Великобритания	Статус «благотворительной организации» предоставляется комиссией по благотворительности Англии и Уэльса	<ul style="list-style-type: none"> – Помощь бедным; – образование; – религия; – природоохранная деятельность; – социальная реабилитация граждан; – прочие виды деятельности на благо общества. <p>Данный статус не может быть предоставлен организациям, преследующим политические цели</p>
Германия	Решение о предоставлении статуса ОПО принимают фискальные органы: данный статус предоставляют местные налоговые администрации, которые каждые три года проверяют соответствие организации установленным требованиям	<p>Организации, действующие на благо общества в следующих сферах:</p> <ul style="list-style-type: none"> – наука; – образование; – культура и искусство; – религия; – содействие контактам между людьми; – природоохранная деятельность; – оказание помощи детям и престарелым; – спорт, организация досуга и социальная жизнь; – благотворительные организации, предоставляющие помощь нуждающимся; – организации, оказывающие помощь церкви и учрежденные в качестве субъектов публичного права
Греция	Решение принимают органы гражданской власти: статус «гуманитарной ассоциации» предоставляется на основании решения суда по месту регистрации организации	Организации, оказывающие материальную помощь и моральную поддержку нуждающимся
	Решение принимают фискальные органы: данный статус предоставляется местным налоговым инспектором	<p>Перечень видов деятельности, на основании которых может быть предоставлен этот статус, очень широк и включает все виды деятельности, которые не имеют исключительно частного характера, а именно:</p> <ul style="list-style-type: none"> – филантропическая деятельность: предоставление материальной и моральной поддержки нуждающимся; – религиозная деятельность: все виды деятельности, которые имеют отношение к греческой православной церкви; – помощь в социальной сфере; – искусство и образование: данная деятельность не может осуществляться организациями, структура и методы работы которых аналогичны предпринимательским структурам (например, этому требованию не удовлетворяют частные школы и курсы по изучению иностранных языков)

Дания	Решение о предоставлении статуса ОПО принимают фискальные органы. Региональные налоговые и таможенные службы ежегодно публикуют перечень организаций, которым этот статус предоставлен, а также перечень организаций, которые его лишились	<ul style="list-style-type: none"> – Деятельность в гуманитарных целях; – научные исследования; – природоохранная деятельность; – помощь развивающимся странам. <p>Статус ОПО не предоставляется тем организациям, которые ведут только образовательную, спортивную или культурную деятельность</p>
Ирландия	Решение о предоставлении статуса ОПО принимают фискальные органы: статус «благотворительной организации» предоставляют налоговые инспекторы	<ul style="list-style-type: none"> – Деятельность в сфере образования; – деятельность в религиозной сфере; – помощь бедным; – прочие виды благотворительной деятельности, полезные для общества
Испания	Решение о предоставлении статуса ОПО принимают органы гражданской власти: статус «общественно полезной организации» предоставляется министерством финансов	<ul style="list-style-type: none"> – Деятельность в социальной сфере; – деятельность в сфере защиты гражданских прав; – деятельность в сфере образования, науки и культуры; – деятельность в сфере спорта; – деятельность в сфере здравоохранения; – деятельность по развитию международного сотрудничества; – природоохранная деятельность; – помощь социально полезной экономике, исследованиям и добровольцам, работающим в социальной сфере; – прочие виды деятельности, представляющие ценность для всего общества
Италия	Решение принимают фискальные органы: статус общественно полезной некоммерческой организации предоставляет Министерство финансов	<ul style="list-style-type: none"> – Помощь в сфере здравоохранения и социальной сфере; – благотворительная деятельность; – деятельность в сфере образования и профессионального обучения; – деятельность в сфере любительских видов спорта; – охрана объектов художественной или исторической ценности; – природоохранная деятельность; – деятельность в сфере культуры и развитие искусств; – защита прав граждан; – научные исследования, представляющие особую ценность для всего общества

Люксембург	Решение о предоставлении статуса ОПО принимают органы гражданской власти: предоставляется Указом Великого Герцога по представлению министерства юстиции	<ul style="list-style-type: none"> – Благотворительность: помощь нуждающимся; – деятельность в сфере религии: содействие развитию христианской религиозной общины в соответствии с нормами публичного права; – деятельность в сферах, представляющих ценность для всего общества: материальная, духовная и моральная поддержка развития общества, особенно в таких областях, как: <ul style="list-style-type: none"> – общественная гигиена, помощь молодежи, спорт; – поддержка науки, искусств, религии, общего и профессионального образования, охрана памятников, поддержка государственности и местных особенностей Люксембурга, а также поддержка граждан Люксембурга за пределами страны
Нидерланды	Решение о предоставлении статуса ОПО принимают фискальные органы: может быть предоставлен налоговыми органами	<p>Главным образом, такой статус предоставляется организациям, которые ведут деятельность в сфере:</p> <ul style="list-style-type: none"> – культуры; – религии; – науки; – социальной помощи; – общественного здравоохранения
Португалия	Решение о предоставлении статуса ОПО принимают органы гражданской власти: предоставляется либо по решению Президентского совета, либо Кабинета министров	Ассоциации и фонды, которые ведут деятельность в интересах всего общества или какой-либо местной или региональной общины и которые сотрудничают с центральными или местными органами власти
	Решение принимают фискальные органы: статус организации, имеющей льготы по налогообложению, предоставляется Министерством финансов следующим видам учреждений: <ul style="list-style-type: none"> – юридическим лицам, деятельность которых является полезной для государства в целом; – юридическим лицам, деятельность которых является полезной для отдельных слоев общества; – частным организациям, способствующим достижению социальной солидарности 	<p>Благотворительная деятельность;</p> <p>деятельность в сфере религии;</p> <p>ассоциации добровольных пожарников;</p> <p>деятельность в сфере культуры;</p> <p>деятельность в социальной сфере;</p> <p>развитие любительских видов спорта</p>

Финляндия	Решение о предоставлении статуса ОПО принимают фискальные органы: предоставляется на пять лет Национальной налоговой администрацией	Организации, которые приносят обществу непосредственную помощь в материальной, духовной или социальной сфере, в том числе: <ul style="list-style-type: none"> – фермерские ассоциации; – профсоюзы и объединения работодателей; – молодежные и спортивные ассоциации; – зарегистрированные политические партии; – организации, целью деятельности которых является внесение изменений в законодательство; – все прочие организации, которые поддерживают социальную сферу, науку или искусства
Франция	Решение о предоставлении статуса ОПО принимают фискальные органы: «Организации, представляющие общие интересы»	<ul style="list-style-type: none"> – Благотворительные организации; – образовательные и научные организации; – социальные организации или организации, занимающиеся проблемами семьи; – спортивные организации; – культурные организации и организации, способствующие сохранению национальных культурных ценностей; – природоохранные организации; – религиозные организации; – организации, содействующие развитию французской культуры, французского языка и наук; – высшие учебные заведения
	Решение о предоставлении статуса ОПО принимают органы гражданской власти: ассоциации или фонды, которые «признаны в качестве организаций, действующих на благо общества» на основании постановления Государственного совета	Из числа таких организаций исключаются: <ul style="list-style-type: none"> – религиозные организации; – политические организации

Источник: составлена авторами

Заключение

Обобщая сказанное, представим сопоставительную таблицу различий между подходами к статусу ОПО в законодательстве европейских стран и российском законодательстве по всем рассматривавшимся выше критериям. Анализ международных подходов к определению статуса общественной пользы в различных странах, критериев и условий получения этого статуса позволяет получить комплексное, упорядоченное представление о международных наработках в этой области.

В таблице 2 представлены результаты сравнительного анализа подходов к статусу ОПО в российском законодательстве и законодательстве европейских стран по следующим ключевым направлениям: определение благотворительной деятельности и благотворительных целей в законодательстве; нормативные подходы к статусу ОПО; регулирование деятельности ОПО; льготы и обязательства ОПО.

Таблица 2

**Сравнительный анализ подходов к статусу ОПО
в законодательстве европейских стран и российском
законодательстве**

Концепция и цели общественно полезной деятельности	
Европейское законодательство	Российское законодательство
Закон определяет понятие общественного блага, которому соответствуют цели деятельности ОПО (Великобритания). Закон содержит четко очерченный, подробный перечень видов ОП деятельности с включением общей категории «другие виды деятельности» для включения новых видов ОП деятельности на государственном уровне (Польша, Болгария, Латвия)	Закон определяет деятельность СО НКО как направленную на решение 12 содержащихся в Законе видов деятельности, включая решение социальных проблем и развитие гражданского общества. При этом Закон не дает определения деятельности, направленной на решение социальных проблем и развитие гражданского общества. Устанавливается возможность для федеральных законов, а также законов субъектов Российской Федерации нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований устанавливать и другие виды деятельности, характеризующие статус СО НКО
Закон устанавливает количественные и качественные требования к категориям благополучателей ОПО (Великобритания, Германия, Польша, Нидерланды)	Закон не определяет требования к категориям благополучателей СО НКО
Закон требует от ОПО заниматься исключительно благотворительной деятельностью либо строго ограничить объем коммерческой деятельности	Закон не содержит положения о том, может ли СО НКО заниматься коммерческой деятельностью
Нормативные правовые подходы к статусу ОПО	
Статус ОПО коррелирует с положениями налогового законодательства (Великобритания, Испания, Австрия, Германия, Швеция, Польша, Венгрия)	Закон упоминает общие льготы по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах, однако нет ни одной коррелирующей статьи в Налоговом кодексе
Регулирование деятельности ОПО	
Статус ОПО предоставляется налоговыми органами, правительственными либо судебными структурами, а также независимыми комиссиями или государственными органами в сотрудничестве с независимыми комиссиями (повсеместно)	НКО сами принимают решение об отнесении себя к СО НКО
Статус ОПО обычно предоставляется на определенный срок и подлежит подтверждению (Финляндия, Германия, Дания)	Закон не требует подтверждения статуса СО НКО после того, как организация-заявитель внесена в реестр СО НКО

Льготы ОПО	
Косвенная государственная поддержка (налоговые льготы) преобладает над прямой	Прямая государственная поддержка (гранты, субсидии) преобладает над косвенной
Обязательства ОПО	
Наличие коллегиального органа, независимого от исполнительного, обеспечивающего надзор за деятельностью ОПО в интересах общественного блага (Польша, Венгрия, Болгария)	Закон не содержит требований к органам управления СО НКО
Закон обязывает ОПО размещать финансовые и программные отчеты в открытом доступе (Польша, Венгрия, Франция)	Закон не содержит требования публичного размещения отчетности СО НКО

Источник: составлена автором.

Как видно, сравнение с международным законодательством подтверждает нашу гипотезу о наличии значительных лагун в российском законодательстве о СО НКО. Наиболее существенные из них выражаются в отсутствии уточнения условий регулирования деятельности СО НКО на всех этапах: от регистрации и присвоения статуса СО НКО до обеспечения их прозрачности и подотчетности.

Целостный, системный подход к законодательному определению статуса СО НКО, прежде всего в плоскости ликвидации выявленных лагун, является важным условием систематизации и гармонизации российского законодательства и, как следствие, повышения эффективности государственной поддержки социально ориентированных организаций.

В связи с этим проведенный анализ позволил сформулировать следующие рекомендации.

Во-первых, разработать более четкий перечень видов социально ориентированной деятельности.

Во-вторых, установить государственный орган, в чью компетенцию будут входить вопросы присвоения и лишения статуса СО НКО, а также контроля за их деятельностью.

В-третьих, разработать исчерпывающий перечень критериев для признания некоммерческой организации социально ориентированной, срок, на который присваивается статус, а также основания для лишения статуса.

В-четвертых, законодательно предусмотреть обязанность публичной отчетности СО НКО, содержание, способы, порядок и сроки ее размещения.

Представляется, что предложенные рекомендации будут способствовать не только более эффективной поддержке СО НКО, но и в целом повышению эффективности общественно-государственного партнерства в России в сфере социальной политики.

Статья подготовлена в рамках проекта «Опыт государственного регулирования НКО и поддержки волонтерства за рубежом», выполненного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ в рамках государственного задания НИУ ВШЭ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ветров Г.Ю., Ефремов С.В., Шадрин А.Е., Ладыгин В.В. (2013). Результаты мониторинга эффективности предоставления субсидий из федерального бюджета на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций // Аналитические материалы Министерства экономического развития Российской Федерации. VI Всероссийская конференция «Межсекторное взаимодействие в социальной сфере» 9–10 декабря. М., 2013. – С. 195–220.
2. Мерсиянова И.В. (2011). Вовлеченность населения в неформальные практики гражданского общества и деятельность НКО: региональное измерение [Текст] / И.В. Мерсиянова, И.Е. Корнеева. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ (Сер. «Мониторинг гражданского общества». Вып. VI).
3. Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси интернешнл–Р» (2014). Исследование информационной открытости системы распределения государственной поддержки НКО. М., 2013. URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.transparency.org.ru%2Fcomponent%2Fdocman%2Fdoc_download%2F570-----2011-012&ei=ZhYjVPiEE8HXyQPu0oKABA&usg=AFQjCNGDqFrgcyvM7YMxSWAFYFERsAKPxQ&sig2=0RRruvk0pW870ybE_goYTQ&bvm=bv.76180860,d.bGQ&cad=rjt (дата обращения: 15.08.2014).
4. Act CLVI of 1997 on public benefit organizations. (N.y.). URL: http://www.imolin.org/doc/amlid/Hungary/Hungary_Act_CLVI_1997_on_Public_Benefit_Organizations.PDF (дата обращения: 04.08.2014).
5. Hadzi-Miceva, K. (2005). A Supportive Financing Framework for Social Economy Organizations. Budapest: European Centre for Not-for-Profit Law.
6. Heidenbauer, S. (2011). Charity Crossing Borders: The Fundamental Freedoms' Influence on Charity and Donor Taxation in Europe. The Netherlands: Kluwer Law International.
7. Ivanovic, M. (2005). Legal Framework for the Activity of Public Benefit Organizations in the Republic of Croatia – State of Affairs on 31 May 2005. Budapest: European Centre for Not-for-Profit Law and National Foundation for Civil Society Development.
8. Bulgarian Center for Nonprofit Law. (N.y.). Law on Non-Profit Legal Entities 2000. URL: www.blacksea.bcnl.org/en/articles/40-bulgaria-law-on-nonprofit-legal-entities.html (дата обращения: 07.08.2014).
9. ODIHR documentation center. (2003). Law on Public Benefit Activity and Volunteerism. URL: <http://www.legislationline.org/documents/id/4594> (дата обращения: 08.08.2014).
10. Moore, D. (2006). Public Benefit Commissions: A Comparative Overview. The International Journal of Not-for-Profit Law, vol. 8, n. 2, pp. 4–6.

11. Fries, R. (2006). Charity Commission for England and Wales. The International Journal of Not-for-Profit Law, vol. 8, n. 2, pp. 7–16.
12. Trombitsky, I. (2006). Moldovan Certification Commission. The International Journal of Not-for-Profit Law, vol. 8, n. 2, pp. 17–22.
13. Stepanyan, T. (2006). Armenian Governmental Commission Regulating Charitable Programs, The International Journal of Not-for-Profit Law, vol. 8, n. 2, pp. 23–29.
14. Moore, D., Hadzi-Miceva, K. & Bullain, N. (2008). A Comparative Overview of Public Benefit Status in Europe. International Journal of Not-for-Profit Law, vol. 11, n. 1, pp. 5–35.
15. The Charity Commission (2008). Public Benefit Analysis of the Law Relating to Public Benefit. URL: <https://apps.charitycommission.gov.uk/Library/guidance/lawpb1208.pdf> (дата обращения: 07.10.2014).
16. The Charity Commission (2013). Public Benefit: The Public Benefit Requirement. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/public-benefit-the-public-benefit-requirement-pb1> (дата обращения: 07.10.2014).

ПРИМЕЧАНИЕ

- ¹ «Об обеспечении в 2007 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества. Распоряжение Президента Российской Федерации от 30.06.2007 N 367-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 N 192-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 N 160-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 N 300-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 N 127-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 N 216-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 N 115-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 N 348-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 N 11-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 N 243-рп»; «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций: Федеральный закон от 5 апреля 2010 г. N 40-ФЗ».

PUBLIC BENEFIT STATUS IN INTERNATIONAL LEGISLATION

Miloslavskaya Darya I.

Chair of the Board of the Non-profit Partnership "Lawyers for Civil Society",
member of the Russian Federation Public Chamber.

Address: Lawyers for Civil Society, 3/5, Building 6 Maly Znamenskiy Lane,
Moscow 119019, Russian Federation. E-mail: miloslavskaya@icnlalliance.org

Shumburova Olga V.

Legal Adviser with the Russian Federation Branch of the International Center
for Not-for-Profit Law, member of the Non-profit Partnership "Lawyers for Civil Society".

Address: Lawyers for Civil Society, 3/5, Building 6 Maly Znamenskiy Lane,
Moscow 119019, Russian Federation. E-mail: shumburova@lawcs.ru

Ivanova Natalya V.

PhD, Senior Research Associate, Center for Studies of Civil
Society and the Non-profit Sector, HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: nvivanova@hse.ru

Abstract

The article aims at analyzing international legislation approaches to defining the public benefit status which entitles nongovernmental noncommercial organizations to government support. International definitions of public benefit status are examined in comparison with major provisions of the Russian law on socially oriented NGOs. The analysis focused on the following

key components of the public benefit status: the concept and goals of public benefit activity, legislative and statutory approaches to the status of public benefit organizations, regulation of public benefit organizations activity, benefits and responsibilities of public benefit organizations.

The analysis has identified essential lacunas in Russian legislation which are mostly associated with the conditions of regulating activities of socially oriented NGOs receiving government support.

The article makes a conclusion that a holistic, systemic approach to the legal definition of the status of socially oriented NGOs in the Russian law, primarily addressing the identified lacunas, is an essential condition of improving the effectiveness of government support for socially oriented organizations in Russia.

Suggested recommendations on improving the legal definition of the status of socially oriented organizations include: a more specified description of types of public benefit activity; the establishment of a government body charged with awarding and withdrawing the status of socially oriented organizations and monitoring their activities; a specific list of criteria for an organization to receive the status of socially oriented and the term during which this status is valid; the responsibility for socially oriented organizations to make their reporting open to public access.

The annex contains the typology of public benefit activities and regulating bodies in European countries.

Keywords: public benefit status; public benefit organizations; public benefit; public benefit activity; socially oriented NGOs; government support.

Citation: Miloslavskaya, D.I., Shumburova, O.V. & Ivanova, N.V. (2015). Status organizatsiy obshchestvennoi polzy v zakonodatelstve razlichnykh stran [Public benefit status in international legislation]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 33–52 (in Russian).

REFERENCES

1. Vetrov, G. Yu., Efremov, S.V., Shadrin, A.E. & Ladygin, V.V. (2013). *Rezultaty monitoring effektivnosti predostavleniya subsidy iz federalnogo biudzheta na podderzhku sotsialno orientirovannykh nekommercheskikh organizatsiy* [The monitoring results of the effectiveness of providing subsidies from the federal budget on support of socially oriented nonprofit organizations]. *Analiticheskie materialy Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii. VI Vserossiyskaya konferentsiya "Mezhsektornoe vzaimodeystvie v sotsialnoy sfere"*, 9–10 December, Moscow, pp. 195–220.
2. Mersianova, I.V. (2011). Citizens' engagement in informal civic practices and NGO activities: regional dimension [Text]. *Monitoring of Civil Society Series*, vol. VI./ I.V. Mersianova, I.E. Korneeva. Moscow: National Research University "Higher School of Economics".
3. Center for Anti-corruption Research and Initiative – Transparency International – R. (2014). *Issledovaniye informatsionnoy otkrytosti sistemy raspredeleniya gosudarstvennoy podderzhki NKO* [The Study of Information Transparency of the Government System of Distributing NGO Support]. Available: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.transparency.org.ru%2Fcomponent%2Fdocman%2Fdoc_download%2F570-----2011-012&ei=ZhYjVPiEE8HXyQPu0oKABA&usg=AFQjCNGDqFrgcyvM7YMxSWAFYFERsAKPxQ&sig2=0RRruvk0pW870ybE_goYTQ&bvm=bv.76180860,d.bGQ&cad=rjt/ (accessed: 15 August, 2014).

4. *Act CLVI of 1997 on public benefit organizations*. (N.y.). Available: http://www.imo-lin.org/doc/amlid/Hungary/Hungary_Act_CLVI_1997_on_Public_Benefit_Organizations.PDF
5. Hadzi-Miceva, K. (2005). *A Supportive Financing Framework for Social Economy Organizations*. Budapest: European Centre for Not-for-Profit Law.
6. Heidenbauer, S. (2011). *Charity Crossing Borders: The Fundamental Freedoms' Influence on Charity and Donor Taxation in Europe*. The Netherlands: Kluwer Law International.
7. Ivanovic, M. (2005). *Legal Framework for the Activity of Public Benefit Organizations in the Republic of Croatia – State of Affairs on 31 May 2005*. Budapest: European Centre for Not-for-Profit Law and National Foundation for Civil Society Development.
8. Bulgarian Center for Nonprofit Law. (N.y.). *Law on Non-Profit Legal Entities 2000*. Available: www.blacksea.bcnl.org/en/articles/40-bulgaria-law-on-nonprofit-legal-entities.html (accessed: 7 August, 2014).
9. ODIHR documentation center. (2003). *Law on Public Benefit Activity and Volunteerism*. Available: <http://www.legislationline.org/documents/id/4594> (accessed: 8 August, 2014).
10. Moore, D. (2006). Public Benefit Commissions: A Comparative Overview. *The International Journal of Not-for-Profit Law*, vol. 8, n. 2, pp. 4–6.
11. Fries, R. (2006). Charity Commission for England and Wales. *The International Journal of Not-for-Profit Law*, vol. 8, n. 2, pp. 7–16.
12. Trombitsky, I. (2006). Moldovan Certification Commission. *The International Journal of Not-for-Profit Law*, vol. 8, n. 2, pp. 17–22.
13. Stepanyan, T. (2006). Armenian Governmental Commission Regulating Charitable Programs, *The International Journal of Not-for-Profit Law*, vol. 8, n. 2, pp. 23–29.
14. Moore, D., Hadzi-Miceva, K. & Bullain, N. (2008). A Comparative Overview of Public Benefit Status in Europe. *International Journal of Not-for-Profit Law*, vol. 11, n. 1, pp. 5–35.
15. The Charity Commission. (2008). *Public Benefit Analysis of the Law Relating to Public Benefit*. Available: <https://apps.charitycommission.gov.uk/Library/guidance/lawpb1208.pdf> (accessed: 7 October, 2014).
16. The Charity Commission. (2013). *Public Benefit: The Public Benefit Requirement*. Available: <https://www.gov.uk/government/publications/public-benefit-the-public-benefit-requirement-pb1> (accessed: 7 October, 2014).