

**ТЕМА: ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ
ПОДДЕРЖКИ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО
ОБЩЕСТВА**

Оглавление

| | |
|--|----|
| 1. Концептуальные основы государственной политики в области поддержки и развития институтов гражданского общества | 2 |
| 1.1. Сотрудничество с институтами гражданского общества — политика социального государства | 2 |
| 1.2. Российская политика в контексте глобальных тенденций: немного теории..... | 4 |
| 2. Инструменты государственной политики в области поддержки и развития институтов гражданского общества | 9 |
| 2.1. Прямая и косвенная поддержка | 9 |
| 2.2. Востребованность различных форм государственной поддержки | 11 |
| 2.3. Нормативно-правовая база | 13 |
| 2.4. Программа поддержки социально ориентированных НКО | 16 |
| 2.5. Президентские гранты для НКО | 20 |
| 2.6. Льготы по уплате налогов и сборов | 21 |
| 2.7. Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд | 21 |
| 2.8. Целевые потребительские субсидии (ваучеры) | 23 |
| 2.9. Коммуникативные практики | 24 |
| 2.10. Информационная поддержка | 25 |
| 2.11. Образовательная поддержка | 28 |
| 2.12. «Выращивание институтов» | 29 |
| 3. Проблемы и перспективы государственной политики в области поддержки и развития институтов гражданского общества | 30 |
| 3.1. Путь формирования современной государственной политики по отношению к НКО.. | 30 |
| 3.2. Политическая установка на сотрудничество государства и НКО в социальной сфере . | 33 |
| 3.3. Проблемы ресурсного обеспечения | 35 |
| 3.4. Проблема доверия граждан к НКО..... | 36 |
| 3.5. Перспективные направления для развития партнерства государства и структур гражданского общества | 37 |
| Литература | 42 |
| Основная | 42 |
| Дополнительная..... | 46 |
| Некоторые полезные интернет-ресурсы | 47 |

1. Концептуальные основы государственной политики в области поддержки и развития институтов гражданского общества

1.1. Сотрудничество с институтами гражданского общества — политика социального государства

Действующая Конституция провозглашает в Российской Федерации демократическое социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека¹. Конституция предусматривает ряд существенных прав граждан социального характера, в том числе право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности; на охрану здоровья и медицинскую помощь, на образование, на защиту материнства и детства и др.² Государственная политика как деятельность по осуществлению государственной власти строится с учетом необходимости выполнения конституционных обязательств российского государства перед гражданами в социальной сфере.

В развитых демократических странах, в ряду которых с учетом основ своего конституционного строя и достигнутого уровня социально-экономического развития стоит и Россия, государство активно сотрудничает с институтами гражданского общества в решении задач по обеспечению граждан социальными услугами, оказывает социально ориентированным структурам гражданского общества разностороннюю поддержку. Сотрудничество развивается прежде всего с некоммерческими организациями (НКО), т.е. с той частью гражданского общества, которая имеет то или иное юридическое оформление. Совокупность таких организаций принято называть «третьим» сектором³.

¹ См.: Конституция Российской Федерации, ст. 1, 7. <http://constitution.kremlin.ru/>

² См.: Конституция Российской Федерации, ст. 38–44. <http://constitution.kremlin.ru/>

³ В рамках трехсекторной модели общественного устройства к первому сектору относят бизнес-структуры, ко второму – государственные учреждения и организации.

Сотрудничество государства с третьим сектором в социальной сфере имеет под собой вполне практическую мотивацию и связано с поиском более эффективного использования доступных государству ресурсов для проведения социальной политики, нацеленной на удовлетворение потребностей граждан в соответствующих услугах. Среди теорий, объясняющих мотивы сотрудничества государства и структур гражданского общества, наиболее широкое распространение имеет концепция т.н. «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 сектора⁴.

О том, насколько серьезными могут быть проявления «провалов» государства и рынка в обеспечении граждан услугами социального характера, свидетельствуют, например, данные исследования роли НКО в социальной сфере, опубликованные недавно коллективом ученых Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. По этим данным, расходы на социальные цели, финансируемые российскими налогоплательщиками через федеральный, региональные и муниципальные бюджеты, а также через государственные внебюджетные фонды, за последние пять лет удвоились. Вместе с тем массовые социологические опросы демонстрируют, что удовлетворенность российского населения состоянием социальной сферы остается низкой. В среднем только каждый одиннадцатый опрошенный полагает, что отрасли социальной сферы — образование, здравоохранение, наука, культура и социальное обеспечение — находятся в хорошем состоянии. Около 40% граждан России считают, что их состояние более или менее удовлетворительно, и примерно столько же дают однозначно негативные оценки⁵.

⁴ См., например: *Якобсон Л.И.* Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. Учебник для вузов. — М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 17–23, 137–139.

⁵ Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем: докл. к XII Междунар. науч. конф. Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики» по проблемам развития экономики и общества,

Сотрудничество государства с НКО призвано компенсировать «провалы» государства. Например, в «Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации» указывается, что основная цель государственной политики в этой области — это «активизация 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»⁶.

1.2. Российская политика в контексте глобальных тенденций: немного теории

Стремление российского государства к сотрудничеству со структурами гражданского общества, обусловленное стремлением повысить эффективность собственной работы в социальной сфере, 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, эффективней находит доступ к нуждающимся в социальных услугах, предоставить которые обязано государство⁷. Некоммерческий сектор как партнер государственных структур располагает, по признанию представителей зарубежных государств, и способностью привлекать дополнительные, негосударственные, ресурсы для решения государственных задач. Вместе с тем за рубежом, как и в России, решение о «сотрудничестве» с некоммерческими организациями государственные учреждения принимают только в том случае, если у них есть

Москва, 5–7 апреля 2011 г. / рук. проекта Л.И. Якобсон; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. С. 4.

⁶ Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации №1054-рп от 30.07.2009. http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/publicsociety/doc091224_1949

⁷ См., например: доклад Главного бюджетно-контрольного управления Конгресса США (аналог Счетной палаты РФ): «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) P. 6. <http://www.gao.gov/new.items/d09193.pdf>

«установленные полномочия на привлечение НКО» в качестве исполнителя для решения задач, стоящих перед учреждением и если некоммерческая организация способна предложить «услугу превосходящего качества»⁸. При этом специальной задачи оказания поддержки некоммерческому сектору, как правило, не ставится.

На фоне принятой повсеместно в развитых демократических странах политики сотрудничества государства и НКО при решении социальных проблем практическая организация взаимодействия государства и некоммерческого сектора не одинакова в разных странах. Различия проводимой государственной политики касаются выбора конкретных областей сотрудничества, степени готовности к сотрудничеству в зависимости от конкретной социальной проблемы и от численности населения, заинтересованной в решении такой проблемы. Различия могут касаться масштабов и форм государственной поддержки, в том числе государственного финансирования социальных услуг, предоставляемых некоммерческим сектором. Государственная политика может изменяться с течением времени.

В массиве современной зарубежной литературы, посвященной отношениям государства и некоммерческого сектора, следует обратить внимание на три основных концептуальных подхода к объяснению взаимодействия государства и некоммерческого сектора в оказании социальных услуг и различий в практической организации взаимодействия государства и некоммерческого сектора в социальной сфере. Данные концептуальные подходы также помогут в понимании эволюции политики российского государства по отношению к поддержке структур гражданского общества.

Во-первых, следует упомянуть работу Денниса Янга (Dennis Young) «Альтернативные модели отношений государства и неприбыльного сектора: теоретическая и международная перспектива»⁹. Янг рассматривает некоммерческий сектор как поставщика социальных услуг и строит

⁸ «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) P. 7. <http://www.gao.gov/new.items/d09193.pdf>

⁹ Young D.R. (2000): Alternative Models of Government – Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. In: Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. Vol. 29. №1. P. 149–172.

классификацию, типологию отношений государства и некоммерческого сектора с позиций экономической теории. Янг выделяет три модели взаимодействия государства и НКО по поводу предоставления социальных услуг. В рамках модели «взаимодополнения» (supplementary function) НКО заполняют те ниши на рынке социальных услуг, которые государство «не обслуживает». При демократическом устройстве государства преобладает ориентация на интересы и запросы большинства граждан, эти интересы и запросы обслуживаются непосредственно государственными учреждениями. Вместе с тем необходимо как-то учитывать и пожелания разнообразных меньшинств, касающиеся предоставления социальных услуг. Эту задачу решает некоммерческий сектор, в том числе и с помощью определенного объема государственных средств, выделяемых государством на эти цели. В рамках модели «дополняющего сотрудничества» (complementary function) НКО и государство являются своеобразными деловыми партнерами в оказании социальных услуг: государство финансирует услуги, а некоммерческий сектор предоставляет их. Государство соглашается на разделение труда, а также предпочитает НКО коммерческим производителям услуг к собственной выгоде: НКО обладают глубокими связями с теми сообществами, которым надлежит получить услуги, и поэтому точнее знают спрос, а кроме того, НКО обладают «некоммерческой» мотивацией выполнить общественно полезную деятельность, и это снижает для государства транзакционные издержки, так как упрощается ведение переговоров и объем необходимого контроля за качеством предоставляемых услуг. Третья модель Янга — «соперничество» (adversarial function). Эта модель призвана объяснить те случаи, когда отношения государства и некоммерческого сектора далеки от гармонии, и взаимодействие между ними по конкретным вопросам в социальной сфере преимущественно отсутствует. Янг считает, что такое положение складывается, когда НКО борется за признание новых потребностей в социальной сфере, значение которых еще не получило признания со стороны большинства избирателей и государства.

Вторая работа, заслуживающая внимания, — это «Теория социального происхождения гражданского общества: объяснение межстрановых различий

некоммерческого сектора» Лестера Саламона и Гельмута Анхайера¹⁰. В этой работе путь исторического развития и модернизации государства и некоммерческого сектора рассматривается как существенный фактор, объясняющий их взаимоотношения по поводу предоставления социальных услуг. Л. Саламон и Г. Анхайер выделяют либеральный, социал-демократический, корпоративистский и статический пути становления некоммерческого сектора. Соответственно, ими описаны четыре возможных комбинации масштабов государственного финансирования социальных услуг и масштабов деятельности некоммерческого сектора в социальной сфере. Либеральный вариант, присущий англосаксонским странам (США, Великобритания), представлен Л. Саламоном и Г. Анхайером как модель, сочетающая сравнительно невысокие государственные обязательства в социальной сфере и сильно развитый некоммерческий сектор, предоставляющий значительный объем социальных услуг. Пример социал-демократического варианта — Швеция, где государство играет очень значительную роль в обеспечении социальными услугами, но делает это через собственные, государственные организации. Некоммерческий сектор сравнительно слаб в социальной сфере. Корпоративистский вариант присущ Германии и Австрии: государство несет ответственность за финансирование большого объема социальных услуг, но предоставляются эти услуги некоммерческим сектором. Наконец, статический вариант наблюдается в Японии, где государство несет небольшие социальные обязательства, но в силу существующей традиции государственного патернализма значительного развития некоммерческого сектора как поставщика социальных услуг не происходит.

Наконец, третья работа, содержащая оригинальные подходы к исследуемому вопросу, — это труд Гесты Эспинг-Андерсена «Три мира капитализма благоденствия и некоммерческие организации»¹¹. Г. Эспинг-Андерсен выделяет либеральный, социал-демократический и консервативный

¹⁰ *Salamon L.M., Anheier H.K.* (1998): «Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally». In: *Voluntas*. Vol. 9. №3. P. 213–248.

¹¹ *Esping-Andersen G.* (1990): *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton.

режимы как три разновидности государства всеобщего благосостояния. В первую очередь его интересуют взаимоотношения государства и рынка, однако проведенный в работе анализ вносит существенный вклад в объяснение роли НКО в предоставлении социальных услуг в рамках этих «идеальных» моделей. Г. Эспинг-Андерсен, как и Л. Саламон и Г. Анхайер, относит к либеральному режиму англосаксонские страны, в качестве социал-демократического режима рассматривает Швецию. Консервативный режим в его понимании занимает промежуточное положение между либеральным и социал-демократическим и присущ странам, где развит принцип субсидиарности в отношениях государства и общества (например, Германии). При либеральном режиме государство подключается только в тех случаях, когда наблюдаются «провалы рынка». НКО предоставляют большой объем социальных услуг, потому что имеют конкурентные преимущества перед коммерческими участниками этого рынка. Отношения государства и НКО носят характер заказчика и поставщика услуг. Действуют развитые механизмы контрактного государственного финансирования НКО в социальной сфере. Социал-демократический режим у Г. Эспинг-Андерсена во многом сконструирован как антитеза либерального режима: государство берет на себя большие обязательства в социальной сфере и исполняет их через сеть государственных учреждений. Консервативный режим похож на социал-демократический по объемам государственного финансирования социальной сферы, но предоставляются услуги некоммерческим сектором. Две особенности «принципа субсидиарности» объясняют, согласно Г. Эспинг-Андерсену, это положение. Во-первых, принцип субсидиарности предполагает значительную децентрализацию принятия решений и их реализации в сфере социальной политики. Во-вторых, исторически некоторые НКО (преимущественно те, которые связаны с католической и лютеранской церквями) оказываются «более равны», чем другие НКО, и обладают по закону и традиции рядом привилегий при осуществлении своей деятельности в социальной сфере. Такие привилегии включают как право тесного взаимодействия с государством при выработке социальной политики, так и существенный объем финансовой поддержки со

стороны государственных органов. В рамках консервативного режима фонды государственного и общественного страхования являются главными источниками финансирования социальных услуг, прежде всего услуг здравоохранения.

2. Инструменты государственной политики в области поддержки и развития институтов гражданского общества

2.1. Прямая и косвенная поддержка

Государственная политика по отношению к структурам гражданского общества может использовать следующие основные инструменты поддержки:

- нормативно-правовое регулирование деятельности этих структур, включая как законотворчество, так и правоприменительную практику;
- экономические стимулы, в том числе налоговое регулирование и прямое финансирование деятельности НКО через государственные гранты, субсидии, бюджетное софинансирование и с помощью государственных и муниципальных заказов на оказание социальных услуг, а также поддержка инфраструктуры некоммерческого сектора, например, предоставление в аренду помещений по государственным (муниципальным) расценкам;
- коммуникативные практики, т.е. создание и поддержание в действии различных структур, площадок для обмена информацией и мнениями по поводу стоящих перед государством и гражданским обществом проблем и задач, по согласованию приоритетов с учетом интересов общественного развития, предоставление информационной и консультационной поддержки социально ориентированным НКО со стороны специалистов федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, освещение деятельности структур гражданского общества в государственных средствах массовой информации, государственная поддержка социальной рекламы и др.;

- инструменты образования, в том числе образовательные программы по развитию специальных профессиональных навыков у занятых в некоммерческом секторе, программы гражданского образования для широкого круга слушателей, включая добровольцев и активистов гражданского общества, а также образовательные программы для государственных и муниципальных служащих, нацеленные на развитие навыков взаимодействия со структурами гражданского общества в решении социальных проблем, модернизация образовательных стандартов и учебных программ учреждений профессионального образования, развитие системы специализированного непрерывного образования;

- «выращивание институтов», например, содействие развитию саморегулирования в таких ключевых сферах социально значимой деятельности НКО, как благотворительность и добровольчество, содействие формированию системы выявления и распространения лучших практик деятельности социально ответственных НКО, поощрение практики корпоративной социальной ответственности и практики благотворительной деятельности и поддержки добровольчества на предприятиях и др.

Инструменты государственной политики с некоторой долей условности можно разделить на инструменты прямой и косвенной поддержки деятельности институтов гражданского общества.

К инструментам прямой поддержки относятся нормативно-правовое регулирование и экономические стимулы. К инструментам косвенной поддержки — коммуникативные практики, образовательные инструменты и «выращивание институтов».

В краткосрочной перспективе инструментарий прямой поддержки является более «ресурсоемким» для государства, особенно экономическое стимулирование, предусматривающее либо налоговые скидки для НКО (и соответствующее сокращение доходов бюджета), либо прямые расходы государственных средств на поддержку НКО. В связи с этим принятие решений об использовании этих инструментов политики в целях поддержки структур

гражданского общества государству дается нелегко. Косвенная поддержка представляется в этом плане «нересурсоемкой», хотя осуществление коммуникации между государством и структурами гражданского общества, развитие образования и «выращивание институтов» также требуют со стороны государства определенного ресурсного обеспечения. Поскольку при использовании инструментария косвенной поддержки вопрос ресурсного обеспечения действий государства не стоит на первом месте, степень активности его применения государственными органами является неплохим индикатором текущего вектора государственной политики по отношению к сотрудничеству с гражданским обществом в решении социальных проблем.

2.2. Востребованность различных форм государственной поддержки

Существуют эмпирические данные, характеризующие степень востребованности различных форм государственной поддержки со стороны российских НКО, полученные в ходе репрезентативных социологических опросов руководителей некоммерческих организаций. Более половины опрошенных руководителей НКО ожидают помощи от органов власти, особенно на местном уровне¹². Рисунок 1 дает представление о том, в каких конкретных формах государственной поддержки наиболее заинтересованы российские НКО.

Вполне естественно, что наиболее востребованной является финансовая поддержка в различных формах. Вместе с тем следует обратить внимание на то, что помимо помощи ресурсами руководители российских НКО заинтересованы и в налаживании активной коммуникации с государственными органами и расценивают внимательное рассмотрение и использование органами власти своих предложений, программы взаимодействия органов власти и НКО, оказание методической помощи в качестве весьма значимых форм государственной поддержки.

¹² Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем: докл. к XII Междунар. науч. конф. Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики» по проблемам развития экономики и общества, Москва, 5–7 апреля 2011 г. / рук. проекта Л.И. Якобсон; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. С. 44.

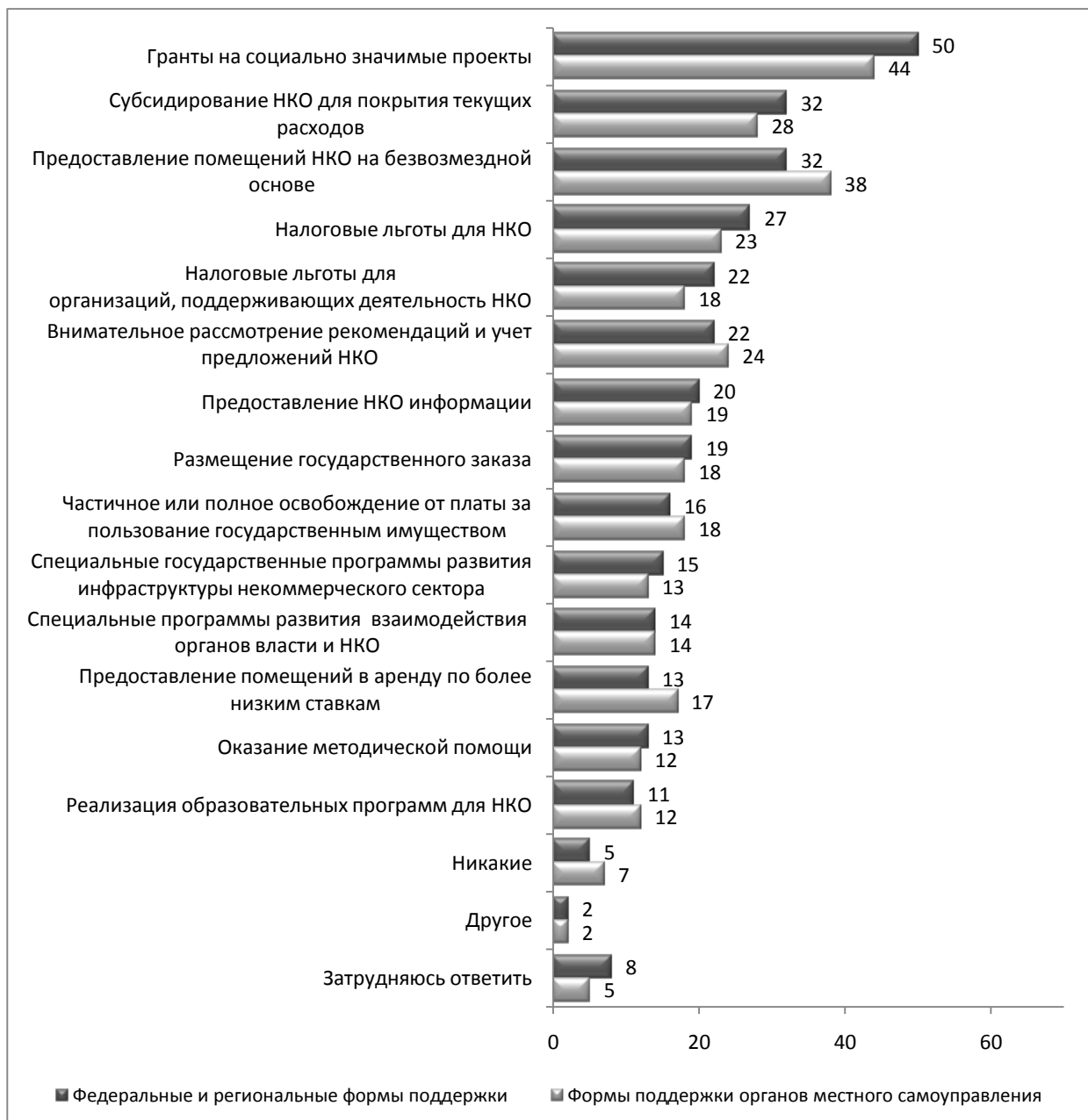


Рис. 1. Какие формы поддержки НКО со стороны федеральной и региональной власти, органов местного самоуправления в наибольшей степени отвечают интересам НКО? (% от числа опрошенных руководителей НКО)¹³

Рассмотрим более подробно примеры использования инструментов политики, которые на сегодняшний день российское государство фактически задействовало для поддержки и развития институтов гражданского общества.

¹³ Там же. С. 45. Данные всероссийского обследования НКО, проведенного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ в 2009 году (n = 1002 НКО).

2.3. Нормативно-правовая база

Развивается нормативно-правовая база взаимодействия государства и НКО в целях совместного решения социальных проблем. Наиболее значимыми в этом плане являются следующие нормативно-правовые акты (представлены в хронологическом порядке):

- Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» №135-ФЗ от 11 августа 1995 г. (в ред. Федеральных законов №31-ФЗ от 21 марта 2002 г.; №112-ФЗ от 25 июля 2002 г.; №94-ФЗ от 4 июля 2003 г.; №122-ФЗ от 22 августа 2004 г.; №276-ФЗ от 30 декабря 2006 г.; №309-ФЗ от 30 декабря 2008 г.)¹⁴. Закон устанавливает основы правового регулирования благотворительной деятельности, определяет возможные формы ее поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления, особенности создания и деятельности благотворительных организаций в целях широкого распространения и развития благотворительной деятельности в Российской Федерации.

- Федеральный закон «О некоммерческих организациях» №7-ФЗ от 12 января 1996 г.¹⁵. Закон определяет правовое положение некоммерческих организаций, их организационно-правовые формы, порядок создания, реорганизации и ликвидации, виды деятельности НКО, основы управления НКО. Дополнения и поправки, введенные в данный закон в апреле 2010 года, предусматривают возможность оказания государственной, в т.ч. и экономической, поддержки НКО, вводят понятие социально ориентированных некоммерческих организаций.

- Федеральный закон №275-ФЗ от 30 декабря 2006 г. «О порядке формирования и использования целевого капитала

¹⁴ Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» №135-ФЗ от 11 августа 1995 года (в ред. Федеральных законов от 21.03.2002 №31-ФЗ; от 25.07.2002 №112-ФЗ; от 04.07.2003 №94-ФЗ; от 22.08.2004 №122-ФЗ, от 30.12.2006 №276-ФЗ; от 30.12.2008 №309-ФЗ) // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=108360>

¹⁵ Федеральный закон «О некоммерческих организациях» №7-ФЗ от 12 января 1996 г. // <http://www.consultant.ru/popular/nekomerz/>

некоммерческих организаций»¹⁶ и сопутствующий Федеральный закон Российской Федерации №276-ФЗ от 30 декабря 2006 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций»¹⁷. Эти законы устанавливают правила формирования и использования целевого капитала НКО, т.е. финансовых активов и недвижимости, находящихся в собственности НКО, доходы от которых НКО направляет на финансирование своей уставной деятельности. Наличие целевого капитала у НКО способствует ее независимости, ее способности выполнять свою миссию в долгосрочной перспективе.

- Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации №1054-рп от 30 июля 2009 г.¹⁸ Концепция признает содействие развитию благотворительных организаций, институционализации благотворительности и добровольчества приоритетным направлением государственной политики, формулирует конкретные меры государства в этой области.

- Федеральный закон №40-ФЗ от 5 апреля 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций»¹⁹. Закон предусматривает, что органы государственной власти и органы местного самоуправления в приоритетном порядке

¹⁶ Федеральный закон №275-ФЗ от 30 декабря 2006 г. «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» //

<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=122009>

¹⁷ Федеральный закон Российской Федерации №276-ФЗ от 30 декабря 2006 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» //

<http://www.rg.ru/2007/01/11/nko-izmenenia-dok.html>

¹⁸ Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации №1054-рп от 30.07.2009 //

http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/publicsociety/doc091224_1949
¹⁹ Федеральный закон №40-ФЗ от 5 апреля 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» //

<http://www.rg.ru/2010/04/07/nko-dok.html>

оказывают экономическую поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям в различных формах. Закон вводит определение социально ориентированных некоммерческих организаций, которое переносится и в ранее принятые законы, в т.ч. в упомянутый выше закон «О некоммерческих организациях» №7-ФЗ от 12 января 1996 г. Определяются виды деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций и полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по поддержке таких организаций, а также регламентируется порядок ведения реестров социально ориентированных некоммерческих организаций — получателей поддержки.

- Федеральный закон №235-ФЗ от 18 июля 2011 г. «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части совершенствования налогообложения некоммерческих организаций и благотворительной деятельности»²⁰. Закон устанавливает налоговые льготы для некоммерческих организаций, оказывающих услуги в социальной сфере, расширяет перечень видов деятельности НКО, освобождаемых от НДС. К таковым теперь относятся, например, производство и (или) распространение социальной рекламы. Расширен также перечень социальных услуг, оказывать которые за счет средств государственного бюджета вправе не только государственные и муниципальные учреждения, но и НКО.

- Постановление Правительства РФ №713 от 23 августа 2011 г. «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям»²¹. Постановлением устанавливаются правила предоставления государственной поддержки социально

²⁰ Федеральный закон №235-ФЗ от 18 июля 2011 г. «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части совершенствования налогообложения некоммерческих организаций и благотворительной деятельности» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=116976>

²¹ Постановление Правительства РФ №713 от 23 августа 2011 г. «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям».
http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/05d64e80482606c68e84ff0b17164af7/pp_713.pdf?MOD=AJPERES&CACHID=05d64e80482606c68e84ff0b17164af7%20%0D

ориентированных некоммерческих организаций за счет субсидий из федерального бюджета и порядок федерального софинансирования региональных программ поддержки НКО. Поддержка предназначена для НКО по таким приоритетным для государства направлениям деятельности, как профилактика сиротства, поддержка материнства и детства, повышение качества жизни пожилых людей, социальная адаптация инвалидов и их семей, развитие дополнительного образования, научно-технического и художественного творчества и др.

2.4. Программа поддержки социально ориентированных НКО

Российское государство расширяет экономические стимулы, оказывает прямую материальную поддержку социально ориентированным НКО.

Одним из ключевых инструментов государственной политики в этой области является Программа поддержки социально ориентированных НКО, реализуемая Министерством экономического развития.

Основу Программы составляет упомянутое выше Постановление Правительства РФ №713 от 23 августа 2011 г. Постановление утверждает структуру финансирования федеральной Программы и правила предоставления субсидий из федерального бюджета на реализацию региональных программ поддержки СО НКО, а также проектов самих организаций; рекомендует органам власти субъектов РФ утвердить региональные программы поддержки СО НКО; определяет Министерство экономического развития России координатором предоставления субсидий регионам.

Нормативно-правовое обеспечение Программы включает в себя также следующие документы²²:

- Приказ Минэкономразвития России №465 от 8 сентября 2011 г. «О реализации Постановления Правительства РФ №713 от 23 августа 2011 г. «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям» и Приложение к нему утверждает

²² Ссылки на ресурсы интернет, где размещены нижеперечисленные документы, даны ниже в разделе «Литература».

порядок конкурсного отбора региональных программ поддержки СО НКО и проектов самих организаций (с критериями оценки заявок), а также предельные размеры софинансирования; утверждает формы документов для участия в конкурсах и проекты соглашений победителей с Минэкономразвития РФ.

- Приказ Минэкономразвития России №527 от 30 сентября 2011 г. «О проведении конкурсного отбора социально ориентированных некоммерческих организаций для предоставления субсидий из федерального бюджета» определяет сроки проведения конкурса СО НКО и ответственных за конкурсный отбор.
- Методические материалы по разработке программ для участия в конкурсном отборе социально ориентированных некоммерческих организаций для предоставления в 2011 году субсидий из федерального бюджета содержат информацию о требованиях к участникам конкурса и содержанию их программ, а также форме раскрытия информации о программах и СО НКО.
- Приказ Минэкономразвития России №528 от 30 сентября 2011 г. «О проведении конкурсного отбора субъектов РФ для предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» определяет сроки проведения конкурса СО НКО и ответственных за конкурсный отбор.
- Методические материалы по разработке региональных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций раскрывают суть понятия «СО НКО» и «полномочия субъектов по их поддержке», рекомендуют порядок разработки региональных программ поддержки СО НКО, конкретизируют требования к структуре и содержанию таких программ.
- Проект модельного положения о порядке предоставления субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации социально ориентированным некоммерческим организациям содержит

информацию об организации и проведении региональных конкурсов поддержки СО НКО, требованиях к участникам конкурсов и конкурсным комиссиям, критериях оценки заявок и предоставлении и использовании субсидий.

- Приказ Минэкономразвития России №576 от 14 октября 2011 г. «О Координационном совете по государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций» утверждает Положение о Координационном совете (задачи и функции, порядок работы и т.д.) и его персональный состав во главе с замминистра экономического развития России А. Клепачем; возлагает организационно-техническое обеспечение деятельности Координационного совета на Департамент стратегического управления (программ) и бюджетирования Минэкономразвития России.
- Приказ Минэкономразвития России №223 от 17 мая 2011 г. «О ведении реестров социально ориентированных некоммерческих организаций — получателей поддержки, хранении представленных ими документов и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования указанными реестрами» утверждает порядок ведения реестров СО НКО, требования к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования реестрами НКО — получателей поддержки.

Вся информация о нормативном обеспечении Программы, включая перечисленные документы, размещается в подразделе «Социально ориентированные НКО» портала Минэкономразвития России²³.

²³ Министерство экономического развития Российской Федерации. Деятельность. Направления. Социально ориентированные некоммерческие организации // <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/SocOrientNoncomOrg>

Первый этап финансирования Программы — 2011 год и плановый период 2012–2013 гг. В 2011 г. общий объем финансирования, выделенного на реализацию мер по поддержке СО НКО из федерального бюджета по линии Программы, составил 741,2 млн рублей.

600 млн рублей было выделено на конкурсной основе на субсидирование 49 региональных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. При этом в регионах-победителях наряду с утвержденными программами есть собственные средства для их частичного финансирования. Расходы на администрирование программ полностью покрываются региональными бюджетами, средства федерального бюджета предназначены только для софинансирования проектов региональных и местных СО НКО, которые отбираются по конкурсу.

132 млн рублей предназначалось на конкурсное финансирование проектов СО НКО, которые работают сразу в нескольких регионах и оказывают поддержку другим СО НКО. Субсидирование подобных проектов осуществлялось напрямую через Министерство экономического развития. Тематические приоритеты конкурсов включали в себя:

- выявление, обобщение и распространение лучшей практики реализации проектов социально ориентированных НКО;
- оказание консультационной, информационной и методической поддержки деятельности других СО НКО;
- содействие привлечению такими организациями труда добровольцев;
- анализ деятельности целевой группы, определение ее основных проблем и разработка комплексных мер по их решению и иная деятельность по формированию инфраструктуры поддержки СО НКО.

6 млн рублей было выделено на проведение научно-исследовательских работ по проблемам деятельности и развития СО НКО.

3,2 млн рублей — на информационную поддержку реализации Программы поддержки СО НКО²⁴.

В 2012 году запланированный объем финансирования реализации Программы поддержки СО НКО за счет средств федерального бюджета составляет дополнительно 290 млн рублей, в т.ч.:

- 162 млн рублей — на субсидирование проектов СО НКО;
- 100 млн рублей — на образовательный компонент программы, цель которого — повысить квалификацию сотрудников НКО и взаимодействующих с ними представителей органов власти;
- 28 млн рублей — на создание информационной системы о деятельности СО НКО, научно-исследовательские работы и др.²⁵

2.5. Президентские гранты для НКО

Второй заметный канал оказания прямой финансовой поддержки НКО в России — это т.н. президентские гранты. Начиная с 2007 года российские НКО имеют возможность участвовать в конкурсах на получение государственных субсидий, выделяемых для поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества. Распоряжениями Президента Российской Федерации на эти цели в 2010–2012 гг. ежегодно выделялось по 1,0 млрд рублей (в 2009 г. — 1,2 млрд руб., в 2008 г. — 1,5 млрд руб., в 2007 г. — 1,3 млрд руб.)²⁶. Операторами конкурсов являются отобранные государством некоммерческие организации.

²⁴ Методические (информационные) материалы для органов власти (федеральных и региональных) и местного самоуправления по предоставлению информационной поддержки СО НКО, содействию продвижению благотворительности и добровольчества. М., 2011. С. 6. URL:

[http://www.asi.org.ru/ASI3/rws_asi.nsf/va_WebResources/Brochure_MER_SO_NGO/\\$File/brochure_gov.pdf](http://www.asi.org.ru/ASI3/rws_asi.nsf/va_WebResources/Brochure_MER_SO_NGO/$File/brochure_gov.pdf)

²⁵ Методические (информационные) материалы для органов власти (федеральных и региональных) и местного самоуправления по предоставлению информационной поддержки СО НКО, содействию продвижению благотворительности и добровольчества. М., 2011. С. 7. URL:

[http://www.asi.org.ru/ASI3/rws_asi.nsf/va_WebResources/Brochure_MER_SO_NGO/\\$File/brochure_gov.pdf](http://www.asi.org.ru/ASI3/rws_asi.nsf/va_WebResources/Brochure_MER_SO_NGO/$File/brochure_gov.pdf)

²⁶ Распоряжение Президента Российской Федерации №367-рп от 30 июня 2007 г.; Распоряжение Президента Российской Федерации №192-рп от 14 апреля 2008 г.; Распоряжение Президента Российской Федерации №160-рп от 16 марта 2009 г.; Распоряжение Президента Российской Федерации от №300-рп 8 мая 2010 г.; Распоряжение Президента Российской Федерации №127-рп от 2 марта 2011 г.; Распоряжение Президента Российской Федерации №216-рп от 3 мая 2012 г. // <http://www.kremlin.ru>

2.6. Льготы по уплате налогов и сборов

Существенную роль в прямом государственном экономическом стимулировании развития структур гражданского общества призваны сыграть освобождение НКО от уплаты подоходного налога на пожертвования в их целевые капиталы, льготы по уплате НДС на продукцию и услуги, производимые НКО в связи с их уставной деятельностью, включая социальную рекламу. Предусмотрен и ряд других льгот в области налогообложения, социального страхования деятельности социально ориентированных НКО, в т.ч. при использовании труда добровольцев. На портале Министерства экономического развития РФ размещен подробный обзор изменений в законодательство Российской Федерации по вопросам деятельности некоммерческих организаций, вступивших в силу в 2011 году и с 1 января 2012 года, которые касаются налогового стимулирования социально ориентированных НКО²⁷.

2.7. Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд

Еще одной действенной формой поддержки СО НКО может стать размещение у социально ориентированных некоммерческих организаций заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. На основе «социального заказа» можно развивать партнерство государства и некоммерческого сектора в социальной сфере, объединять ресурсы государства и внебюджетные источники финансирования социальной политики, доступные НКО, такие как, например, благотворительные пожертвования, труд добровольцев. Механизм заказа услуг и работ применяется в большинстве развитых и развивающихся государств мира. При этом в среднем по группе стран Западной Европы, Канады и Израиля доля бюджетного финансирования НКО, в значительной части формируемая на основе заказа услуг и работ, достигает 54%, стран

²⁷ Основные изменения в законодательство 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. // http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/socorientnoncomorg/doc20120322_25

Восточной Европы — 42%, англосаксонских стран — 36%, развитых стран Азии — 34%, стран Латинской Америки — 19%. Значимость НКО как поставщика услуг и работ населению за рубежом весьма велика, а ее конкретные формы определяются страновыми особенностями организации социальной сферы²⁸.

В России есть предпосылки для развития такой формы партнерства. Привлечение СО НКО к поставкам товаров, выполнению работ, оказанию услуг для государственных и муниципальных нужд можно в порядке, предусмотренном Федеральным законом №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». Закон обеспечивает равенство участников размещения заказа, независимо от организационно-правовой формы или формы собственности²⁹. В ряде регионов, развивающих программно-целевой подход к модернизации социальной сферы, уже устанавливаются целевые ориентиры по привлечению НКО к предоставлению социальных услуг на базе социального заказа. Одним из примеров может служить Государственная программа Правительства Москвы «Социальная поддержка жителей города Москвы на 2012–2016 гг.». сокращение бедности за счет развития адресных форм социальной защиты населения. В числе механизмов, позволяющих добиться повышения уровня и качества жизни граждан, нуждающихся в социальной поддержке, предполагается расширять формы участия некоммерческих организаций в предоставлении социальных услуг на основе социального заказа и реализации социальных проектов³⁰.

²⁸ Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем: доклад к XII Междунар. науч. конф. Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики» по проблемам развития экономики и общества, Москва, 5–7 апреля 2011 г. / рук. проекта Л.И. Якобсон; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. С. 14–16.

²⁹ 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>

³⁰ Государственная программа «Социальная поддержка жителей города Москвы на 2012–2016 гг.» // http://s.mos.ru/common/upload/BIG_2.pdf

На практике бюджетные средства чаще всего оказываются «закреплены» за государственными и муниципальными учреждениями, а у региональных и местных властей оказывается немного стимулов менять сложившуюся ситуацию в пользу НКО. Кроме того, упомянутый Федеральный закон не устанавливает для государственных органов, размещающих заказ, обязательных квот в отношении СО НКО, подобно квотам в отношении субъектов малого предпринимательства. На существующую дискриминацию НКО, по сравнению с коммерческими организациями, с субъектами малого бизнеса указывают эксперты Общественной палаты РФ³¹.

2.8. Целевые потребительские субсидии (ваучеры)

Еще одним потенциально мощным инструментом государственного экономического стимулирования СО НКО и механизмом развития партнерства между государством и структурами гражданского общества являются целевые потребительские субсидии (ваучеры). Получатели целевых потребительских субсидий имеют право выбора поставщика товаров услуг и могут использовать выделенные им средства государственной поддержки на оплату услуг НКО. В России наиболее известными формами целевой потребительской субсидии, для которых разработана нормативно-правовая база, являются государственные сертификаты на материнский (семейный) капитал, направляемые на улучшение жилищных условий, получение образования ребенком (детьми), формирование накопительной части трудовой пенсии для женщин, а также государственные жилищные сертификаты, подтверждающие право на получение субсидии, которая может использоваться только на приобретение (строительство) жилья. Существует региональный (Пермский край, Волгоградская область, Тюменская область и др.) и муниципальный (Владимир, Пермь, Уссурийск и др.) опыт применения целевых потребительских субсидий, в том числе для продовольственной помощи малоимущим. Таким образом, этот инструмент в России пока действует в сфере строительного комплекса, торговли, не находя

³¹ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (2011 г.). — М.: Общественная палата Российской Федерации, 2012. С. 22. // <http://www.oprf.ru/files/dok2012/dokladOPRF2011.pdf>

реального применения в сферах деятельности СО НКО. Исключением может, пожалуй, считаться только возможность использования материнского капитала для оплаты образования в негосударственных образовательных учреждениях. В целом практика применения целевых потребительских субсидий субъектами РФ и муниципальными образованиям остается слабо распространенной.

Между тем данный инструмент мог бы использоваться при оказании большинства услуг СО НКО — образования, здравоохранения, социального обслуживания и т.д.³²

2.9. Коммуникативные практики

Нарабатываются коммуникативные практики во взаимодействии структур гражданского общества и государства. В числе наиболее заметных из них следует отметить создание и деятельность Общественной палаты Российской Федерации и ее аналогов в регионах, развертывание при поддержке государства мониторинга состояния гражданского общества, работу Совета при Президенте России по развитию гражданского общества и правам человека, создание общественных советов при некоторых федеральных органах исполнительной власти, законодательное закрепление института публичных слушаний, формирование института уполномоченного по делам ребенка, принятие и реализацию Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Приведенные примеры демонстрируют, что коммуникативные практики как «нересурсоемкий» инструмент государственной политики в отношении структур гражданского общества применяются и в областях, лежащих за

³² Подробно ознакомиться с анализом потенциальных преимуществ и рисков развития целевых потребительских субсидий как инструмента экономического стимулирования СО НКО можно в материале: «Аналитическая записка. Совершенствование институциональных условий функционирования некоммерческих организаций, привлечение некоммерческих организаций к предоставлению государственных (муниципальных) услуг (работ), развитие механизмов участия некоммерческих организаций в управлении предоставлением общественных услуг». Подготовлена в рамках разработки предложений по корректировке Концепции социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (экспертная группа 16 «Развитие общественных институтов»). // <http://strategy2020.rian.ru/g16/>

пределами представляющей для государства наибольший практический интерес сферы социальной политики, таких как область соблюдения прав человека.

2.10. Информационная поддержка

В последние годы развиваются различные формы информационной поддержки НКО со стороны государства. Информационная поддержка — это инструмент, содействующий развитию партнерства государства и структур гражданского общества, прежде всего в социальной сфере. Эксперты Агентства социальной информации (АСИ) в методических материалах, подготовленных по заданию Министерства экономического развития РФ, указывают, что государственная информационная поддержка СО НКО имеет особую практическую значимость на уровне региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Она призвана обеспечить эффективность управления на региональном и местном уровнях, лояльность населения и улучшение имиджа региона. Основные формы такой информационной поддержки, рекомендуемые экспертами АСИ:

- рекламно-информационные кампании с использованием различных методов и каналов коммуникации (от встреч с населением или специальных видеороликов и другого рода рекламы до создания позитивных образов в рамках литературных произведений и телевизионных продуктов);
- социальная реклама;
- объявление премий, проведение конкурсов и другие формы общественного и административного поощрения успешных активистов, разработка системы поощрений — от статуса почетного гражданина до премиальных поездок для обмена опытом;
- предоставление общественным объединениям информации, полученной в рамках социологических и прочих исследований, выполненных по заказу государственных органов;
- поддержка открытых и публичных исследований общественного мнения, проводимых по инициативе НКО;

- формирование регулярно действующих переговорных площадок для диалога НКО и власти, НКО и бизнеса;
- поддержка участия активистов НКО в мероприятиях, посвященных проблемам развития территорий, социального развития, а также в собраниях бизнес-ассоциаций;
- поддержка мероприятий, направленных на подготовку консолидированной позиции по какой-либо проблеме, теме (конференция, рабочий семинар, общественные слушания);
- организация и поддержка конкурсов социальных идей, проектов, гражданских инициатив, конкурсов социальных предпринимателей;
- проведение открытых творческих конкурсов и фестивалей на основе конкретного задания по продвижению СО НКО для молодых специалистов и студентов в рамках разработки концепций, макетов и роликов социальной рекламы, с возможностями реализации проектов победителей;
- развитие информационной инфраструктуры, в том числе:
 - поддержка действующих информационных ресурсов некоммерческого сектора, местных информационных и рекламных агентств;
 - поддержка на конкурсной основе интернет-сайтов, форумов, специализированных сетей и площадок по развитию гражданских инициатив;
 - развитие практики дистанционного обучения, видео- и интернет-конференций с социальными активистами;
 - поддержка формирования собственной медиаиндустрии общественного сектора, общественных СМИ, содействие созданию собственных СМИ крупными СО НКО³³.

Вместе с тем и на федеральном уровне создаются значимые инструменты государственной информационной поддержки НКО. Рассмотрим два примера.

³³ Подробнее о целях, формах и методах информационной поддержки и о социальной рекламе см.: Методические (информационные) материалы для органов власти (федеральных и региональных) и местного самоуправления по предоставлению информационной поддержки СО НКО, содействию продвижению благотворительности и добровольчества. М., 2011. С. 13–19. URL: [http://www.asi.org.ru/ASI3/rws_asi.nsf/va_WebResources/Brochure_MER_SO_NGO/\\$File/brochure_gov.pdf](http://www.asi.org.ru/ASI3/rws_asi.nsf/va_WebResources/Brochure_MER_SO_NGO/$File/brochure_gov.pdf)

Создан информационный портал Министерства юстиции РФ «О деятельности некоммерческих организаций»³⁴, на котором размещается информация о зарегистрированных НКО, в т.ч. публикуются отчеты некоммерческих организаций. Публикация отчетности НКО на едином общедоступном ресурсе облегчает заинтересованным в сотрудничестве с НКО органам государственной власти любого уровня поиск надежных партнеров для реализации социальных проектов. Наличие регулярной отчетности — практический признак того, что НКО — действующая, а не существующая только на бумаге. Ознакомление с содержанием отчетов позволяет судить о профиле деятельности, составить предварительное мнение об уровне профессионализма НКО, об уровне ее ресурсного обеспечения. Наряду с органами государственной власти эта информация полезна для благотворительных донорских организаций, для НКО, развивающих сетевые отношения и ведущих поиск партнеров. Кроме того, портал облегчает отчетность для НКО, открывая возможность оформления отчетов в электронном виде.

Подраздел «Социально ориентированные НКО» портала Министерства экономического развития России³⁵ освещает деятельность Министерства, направленную на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций, содействие развитию социального партнерства, институтов гражданского общества, благотворительности и добровольчества. Здесь представлены методические материалы, принятые или находящиеся в разработке нормативные правовые акты, информационные и аналитические материалы. Особое значение имеют материалы подраздела, представляющие региональные программы поддержки СО НКО, информация о проводимых на уровне регионов конкурсах по отбору программ и проектов НКО на получение государственных субсидий. Информационный ресурс облегчает доступ НКО к государственной поддержке, способствует открытости и прозрачности

³⁴ Информационный портал Министерства юстиции РФ «О деятельности некоммерческих организаций» // <http://unro.minjust.ru/>

³⁵ Министерство экономического развития Российской Федерации. Деятельность. Направления. Социально ориентированные некоммерческие организации. // <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/SocOrientNoncomOrg>

распределения государственных средств, укрепляет взаимное доверие между сообществом НКО и государством и содействует развитию партнерских отношений. Методические материалы и модельные документы позволяют ускорить внедрение программ финансовой поддержки НКО на региональном и местном уровне, что повышает эффективность деятельности государства в этой сфере в целом.

2.11. Образовательная поддержка

Высокое значение образовательной поддержки как условия активизации благотворительной и добровольческой деятельности подчеркивается в «Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации». В числе практических мер образовательной поддержки рекомендуется:

- развивать систему подготовки кадров для благотворительных и иных некоммерческих организаций, в т.ч. провести модернизацию образовательных стандартов и учебных программ учреждений профессионального образования;
- развивать систему дополнительного образования, в т.ч. интегрировать вопросы содействия благотворительной деятельности, а также взаимодействия с благотворительными и иными некоммерческими организациями в программы подготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, управленческих кадров предприятий и организаций;
- в рамках реализации молодежной и социальной политики развивать систему гражданского образования школьников и студентов, привлекая их к участию в благотворительной и добровольческой деятельности. При этом необходимо обеспечить отражение вопросов благотворительной и добровольческой деятельности в образовательных программах³⁶.

³⁶ Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации №1054-рп от 30.07.2009. Раздел III // http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/admReform/publicsociety/doc091224_1949

Первая крупная специализированная образовательная программа при государственной поддержке разворачивается в рамках Программы поддержки СО НКО Министерства экономического развития РФ во исполнение упоминавшегося выше Постановления Правительства РФ №713 от 23 августа 2011 г. «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям». На нее в 2012 году выделено 100 млн рублей.

2.12. «Выращивание институтов»

В наименьшей степени в России пока получило «выращивание институтов» в некоммерческом секторе.

В «Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации» содержится положение о том, что развитие системы добровольных стандартов, этических кодексов и механизмов саморегулирования среды благотворительных организаций будет способствовать совершенствованию благотворительной деятельности³⁷. Вместе с тем задачи по развитию саморегулирования в среде НКО находятся в стадии экспертного обсуждения. Главным инструментом повышения открытости и прозрачности СО НКО, внедрения механизмов контроля и оценки качества их деятельности пока является закрепление соответствующих требований в законодательстве. При этом следует отметить, что благодаря усилиям Министерства экономического развития недавние шаги по развитию нормативно-правовой базы поддержки СО НКО, включающие в себя и совершенствование положений о государственном контроле за деятельностью СО НКО, готовились при достаточно широком участии представителей гражданского общества, экспертов некоммерческого сектора.

Определенные меры принимаются для содействия развитию ресурсных центров НКО. В рамках Программы поддержки СО НКО Министерство экономического развития РФ проводит конкурсы на финансирование проектов СО НКО, которые работают сразу в нескольких регионах и оказывают

³⁷ Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации №1054-рп от 30.07.2009. Раздел II.2 // http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/publicsociety/doc091224_1949

поддержку другим СО НКО. Президентские гранты поддерживают некоммерческие неправительственные организации, участвующие в развитии институтов гражданского общества.

Разнообразные ресурсные центры, действующие как составная часть самого некоммерческого сектора, аккумулирующие информацию, нужную другим НКО для развития своей деятельности, оказывающие профессиональные услуги, включая проектный аудит, аудит организаций — соискателей государственной поддержки или частной благотворительной помощи, правовое и экономическое консультирование НКО и др., обеспечивают условия его успешного саморазвития. Именно ресурсные центры НКО должны в перспективе взять на себя выявление и распространение лучших практик деятельности социально ответственных НКО, формировать общественное мнение в направлении поощрения практики корпоративной социальной ответственности, практики благотворительной деятельности и поддержки добровольчества на предприятиях, а также играть важную роль во взаимодействии некоммерческого сектора со СМИ и др. За рубежом такие организации являются важным и крупным сегментом инфраструктуры некоммерческого сектора³⁸.

3. Проблемы и перспективы государственной политики в области поддержки и развития институтов гражданского общества

3.1. Путь формирования современной государственной политики по отношению к НКО

Политика российского государства по отношению к структурам гражданского общества еще только формируется. Существенные изменения в отношении государства к структурам гражданского общества наблюдались неоднократно в период с 1993-го (год принятия действующей Конституции

³⁸ Современный зарубежный опыт развития институциональной инфраструктуры филантропической деятельности представлен в монографии Потенциал и пути развития филантропии в России / под ред. И.В. Мерсияновой, Л.И. Якобсона. — М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2010. Гл. 4. С. 132–145.

страны) по сегодняшний день. Складывающаяся на протяжении последних 4–5 лет установка на сотрудничество, на поддержку государством НКО в процессе совместного решения социальных проблем должна пройти проверку временем, получить подтверждение через совместные успехи государства и структур гражданского общества в модернизации социальной сферы нашей страны.

Основы функционирования современного российского некоммерческого сектора были заложены законодательной ветвью российской власти в период реформ 1990-х годов в ходе общей реконструкции государственного устройства страны после распада советской системы. С учетом целевой установки реформ в целом на создание правового демократического государства эти рамки создали условия для развития структур гражданского общества, достаточно схожие с условиями в развитых зарубежных странах.

Затем на протяжении большей части 1990-х годов государство вполне равнодушно относилось к НКО, за исключением селективной поддержки ограниченного круга организаций. С учетом известных финансовых затруднений российского государства, ощущавшихся в тот период, многие государственные структуры, вплоть до Администрации Президента РФ, не отказывались от сотрудничества с НКО, сумевшими обеспечить независимое (зарубежное или частное российское) финансирование своих проектов, нацеленных на продвижение реформ в сфере образования, судебной реформы, на развитие местного самоуправления и федерализма и др. В 1990-е годы российские некоммерческие организации имели достаточно большие льготы по налогу на добавленную стоимость и налогу на прибыль, освобождались от подоходного налога. Имелись налоговые вычеты для организаций, занимающихся благотворительной деятельностью.

В первой половине 2000-х годов проявилось подозрительное отношение государства к ряду некоммерческих организаций, действовавших в России, прежде всего к тем из них, которые получали финансирование из зарубежных источников или от крупных российских корпораций, оказавшихся в состоянии конфликта с государством. Крайне болезненное отношение проявилось и к правозащитным НКО, позволявшим себе резко и публично критиковать власть.

Кроме того, множественность организационно-правовых форм НКО и недостатки правовой базы, регулирующей некоммерческую деятельность, создавали условия для подозрений со стороны государства, что некоммерческий статус используется лишь как ширма для вполне коммерческой деятельности и служит для уклонения от уплаты налогов³⁹. В этот период государство проводит перерегистрацию НКО, ужесточает правила обязательной отчетности, значительно повышая этими мерами издержки ведения некоммерческой деятельности⁴⁰. Правоохранительные органы проявляют повышенное внимание к НКО, увеличивается число проверок деятельности НКО, зачастую проводящихся в такой форме, которая парализует деятельность проверяемых организаций. После проведения налоговой реформы и принятия Налогового кодекса в 2000–2001 гг. почти все налоговые льготы для НКО на федеральном уровне были отменены.

Вместе с тем именно в этот период осуществляются первые попытки налаживания системного диалога государства и структур гражданского общества. В ноябре 2001 года в Москве состоялся Гражданский форум — первый прямой диалог лидеров представительной группы российских НКО и представителей государства высокого ранга, включая Президента РФ, посвященный обмену мнениями о целях, задачах и подходах к развитию российского общества и государства, о роли и месте некоммерческого сектора в развитии страны, о моделях взаимоотношений государства и некоммерческого сектора. В 2002 году происходили попытки создания консультативных органов, рабочих групп с участием представителей гражданского общества при органах власти, например, при Министерстве труда и социального развития, Министерстве финансов. По образцу московского форума в 2002–2003 гг. состоялась серия гражданских форумов в регионах России. В эти годы происходило формирование и апробация и других коммуникативных инструментов государственной политики, упомянутых выше.

³⁹ См.: Правовые основы функционирования некоммерческого сектора: проблемы, направления совершенствования. Отв. ред. Б.Л. Рудник, Л.И. Якобсон. — М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009.

⁴⁰ См.: Экономические последствия нового законодательства о некоммерческих организациях. — М.: Ин-т гражданского анализа, Ин-т национального проекта «Общественный договор», 2007.

После 2005 года наблюдается поворот от равнодушного отношения государства и сугубо селективной поддержки ограниченного круга организаций, от подозрительного отношения к тем, кто получает финансирование из-за рубежа, к правозащитным организациям в сторону активизации попыток конструктивного взаимодействия государственных органов и НКО. Производится ревизия законодательства, регулирующего деятельность НКО, с целью отмены необоснованных ограничений. Разворачиваются исследования возможностей налогового стимулирования и прямой государственной финансовой поддержки социально значимых видов деятельности НКО, в итоге принимаются упоминавшиеся законы о выделении государственных ресурсов на цели развития благотворительных и социально ориентированных НКО.

3.2. Политическая установка на сотрудничество государства и НКО в социальной сфере

Упомянутая выше работа государственных органов по организации государственной поддержки СО НКО основана на четкой политической установке, нацеленной на расширение сотрудничества государства и НКО в сфере оказания социальных услуг населению. Эта политическая установка была, в частности, закреплена в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию 2010 года. Пожалуй, впервые в документе такого уровня тема взаимодействия государства с НКО стала одной из ключевых, дано обоснование стратегии их вовлечения в решение социальных вопросов. В Послании отмечается, что стремление государства активнее подключать некоммерческие организации к оказанию социальных услуг обусловлено тем, что НКО зачастую лучше знают ситуацию на местах, чем даже органы власти, имеют уникальный опыт и помогают людям, которые попали в трудную ситуацию. В документе подчеркивается, что участие некоммерческих организаций может сделать социальные услуги более предметными и адресными и, что крайне важно, снизит уровень коррупции в госаппарате⁴¹.

⁴¹ Послание Президента РФ Федеральному собранию. 30 ноября 2010 г. <http://kremlin.ru/news/9637>

В числе причин поворота к сотрудничеству между государством и социально ориентированными НКО можно выделить две, носящие, как представляется, фундаментальный характер. Во-первых, это желание подключить потенциал и ресурсы гражданского общества к решению социальных проблем в России. Во-вторых, это несомненное стремление высшего руководства страны продолжить построение российского правового демократического государства.

На высшем политическом уровне подчеркивается, что в основе современного социального государства должна лежать «сложная, сбалансированная система экономических стимулов и социальных гарантий, юридических, этических и поведенческих норм», а «раздувшийся советский собес» не может более устраивать страну⁴². В одной из своих программных статей, опубликованных в ходе президентской избирательной кампании 2012 года, В.В. Путин поставил задачу в ближайшие годы изменить ситуацию, ликвидировать все зоны потерь в социальном секторе. Он указал, что сегодня «ключевая проблема социальной политики России — даже не объем ресурсов, который мы направляем на решение социальных задач. А эффективность, целевой характер проводимых мер»⁴³.

Установки федерального центра в области сотрудничества государства и социально ориентированных НКО воспринимаются и на региональном уровне государственного управления. Примером может служить Государственная программа Правительства Москвы «Социальная поддержка жителей города Москвы на 2012–2016 гг.». Цель программы — это повышение уровня и качества жизни граждан, нуждающихся в социальной поддержке, сокращение бедности за счет развития адресных форм социальной защиты населения. В числе механизмов, позволяющих достичь поставленной цели, предполагается задействовать стимулирование развития негосударственного сектора в сфере предоставления социальных услуг, расширять формы участия некоммерческих организаций в предоставлении социальных услуг на основе социального заказа

⁴² *Медведев Д.* Россия, вперед! 10 сентября 2009 г. URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/5413>.

⁴³ *Путин В.В.* Строительство справедливости. Социальная политика для России. 13 февраля 2012 г. URL: <http://putin2012.ru/#article-5>

и реализации социальных проектов⁴⁴. Предусмотрены меры по привлечению внебюджетного финансирования, например средств негосударственных благотворительных организаций, к решению задач государственной политики социальной защиты населения.

3.3. Проблемы ресурсного обеспечения

Вместе с тем масштабы государственной поддержки структур гражданского общества в современной России не слишком велики. По полученным Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ данным (на основе всероссийского обследования НКО, n = 1002, 2009 г.), поступления от органов власти во всех возможных формах составляли в 2009 году около 48 млрд рублей. Какую-либо материальную помощь в таких формах, как гранты, субсидии, государственные заказы, пользование государственным имуществом (например, помещениями), в 2009 году получало не более 15–20% НКО. Чаще всего такая поддержка поступала от органов местного самоуправления: 23% респондентов сообщили, что их НКО получила от органов местного самоуправления помещение для размещения организации; финансовые ресурсы в одной из упомянутых форм получали от муниципальных властей 13–14% НКО. От органов федеральной и/или региональной власти материальную помощь получало в 2009 году, по оптимистичной оценке, не более 10–13% НКО. Между тем за рубежом доля государственного финансирования в доходах негосударственных НКО весьма высока. В среднем по группе из 38 государств, в которой представлены страны с различным уровнем развития, она составляет 36%, доходя для НКО, действующих в сфере образования и здравоохранения, до 49 и 56% соответственно⁴⁵. Таким образом, возможные перспективы развития

⁴⁴ Государственная программа «Социальная поддержка жителей города Москвы на 2012–2016 гг.» // http://s.mos.ru/common/upload/BIG_2.pdf

⁴⁵ Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем: докл. к XII Междунар. науч. конф. Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики» по проблемам развития экономики и общества, Москва, 5–7 апреля 2011 г. / рук. проекта Л.И. Якобсон; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. С. 14–15.

государственной поддержки структур гражданского общества в России еще весьма велики.

3.4. Проблема доверия граждан к НКО

В числе проблем государственной политики поддержки и развития по отношению к структурам гражданского общества, в том числе и тем, которые действуют в социальной сфере, относится проблема не слишком высокого доверия российских граждан к НКО. Недостаток доверия распространяется даже на такую сферу, как благотворительная деятельность. По результатам массовых опросов населения собственно занятие благотворительностью одобряют 93% россиян, в то время как убежденность в том, что почти все, кто осуществляет благотворительные пожертвования, делают это по-настоящему бескорыстно, разделяют всего лишь 20% опрошенных⁴⁶. Чуть более половины россиян полагают, что большинству российских благотворительных организаций можно доверять⁴⁷. На этом фоне находит распространение мнение о том, что первоочередная задача государства состоит не столько в поиске новых возможностей сотрудничества с НКО, сколько в организации более эффективного контроля над ними. Следует отметить, что недостаточно высокий уровень доверия к НКО со стороны общества связан прежде всего с недостатком информации о деятельности некоммерческих организаций и добровольцев: о мотивации, целях и реальных результатах этой деятельности. Вклад в создание благоприятного информационного фона, способствующего укреплению доверия населения к НКО и облегчающего принятие решений о государственной поддержке структур гражданского общества, должны внести как сами НКО, так и те, кто отвечает за работу государственных СМИ.

⁴⁶ Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Практики филантропии в России: вовлеченность и отношение к ним населения. — М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2009. С. 61.

⁴⁷ Согласно данным всероссийского репрезентативного опроса населения, проведенного ГУ-ВШЭ в 2008 году в рамках мониторинга состояния гражданского общества в РФ. По всероссийской выборке было опрошено 1600 респондентов.

3.5. Перспективные направления для развития партнерства государства и структур гражданского общества

Три крупных перспективных направления наращивания материальных, институционально-правовых, информационных ресурсов общественного сектора России выделили эксперты группы №16 «Развитие общественных институтов», привлекавшиеся к разработке рекомендаций для государственных органов в рамках актуализации «Стратегии 2020». Для реализации партнерского сценария развития, при котором сочетается рост уровня гражданской активности, высокий уровень воздействия государства на гражданское общество и значительная поддержка государством организаций гражданского общества, в интересах государства следует развивать:

- гражданский контроль и общественную экспертизу⁴⁸;
- механизмы участия НКО в деятельности на рынке социальных услуг, включая участие некоммерческих организаций в управлении предоставлением общественных услуг⁴⁹;
- конструктивную социальную активность⁵⁰.

Гражданский контроль и общественная экспертиза. По мнению упомянутых экспертов, заинтересованность государства в развитии гражданского контроля и общественной экспертизы обусловлена тем, что данные механизмы обеспечат:

- оптимизацию работы органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- оптимизацию бюджетных расходов;

⁴⁸ Аналитическая записка. «Общественный контроль». Подготовлена в рамках разработки предложений по корректировке Концепции социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (экспертная группа 16 «Развитие общественных институтов») // <http://2020strategy.ru/g16>

⁴⁹ «Аналитическая записка. Совершенствование институциональных условий функционирования некоммерческих организаций, привлечение некоммерческих организаций к предоставлению государственных (муниципальных) услуг (работ), развитие механизмов участия некоммерческих организаций в управлении предоставлением общественных услуг». Подготовлена в рамках разработки предложений по корректировке Концепции социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (экспертная группа 16 «Развитие общественных институтов») // <http://strategy2020.rian.ru/g16/>

⁵⁰ Аналитическая записка. «Повышение конструктивной социальной активности». Подготовлена в рамках разработки предложений по корректировке Концепции социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (экспертная группа 16 «Развитие общественных институтов») // <http://2020strategy.ru/g16>

- повышение ответственности государственных и муниципальных служащих за эффективность своей деятельности по защите общественных интересов;
- восстановление общественного доверия к власти.

На стороне НКО интерес к развитию гражданского контроля и общественной экспертизы обусловлен тем, что обеспечивается:

- повышение доверия к НКО;
- повышение общественного престижа НКО, добровольчества и благотворительности;
- реализация на практике принципов разделения властей, верховенства права, народовластия, приоритета прав человека;
- рост гражданской активности, политической и правовой культуры населения.

Механизмы участия НКО в деятельности на рынке социальных услуг.

Актуальность данного перспективного направления развития общественного сектора России связана с тем, что в настоящее время предоставление населению подавляющей части государственных (муниципальных) услуг (работ) в социальной сфере, финансируемых за счет бюджетных средств, осуществляется на основе сети государственных и муниципальных учреждений. Участие СО НКО в деятельности на этом рынке на равноправных условиях позволит преодолеть монополизм в системе оказания государственных (муниципальных) услуг и повысить качество и эффективность предоставления этих услуг для населения в результате конкуренции за государственный (муниципальный) заказ. Когда институты гражданского общества участвуют в формировании политических приоритетов и в реализации социальной политики, повышается экономическая и социальная эффективность бюджетных расходов как за счет уточненного целеполагания, принимающего во внимание интересы широкого состава групп населения, так и за счет притока внебюджетных средств, потому что при оказании услуг

институты гражданского общества всегда используют определенный объем собственных финансовых и волонтерских ресурсов.

Эксперты группы предлагают совершенствовать практику размещения государственного (муниципального) заказа с участием НКО, развивать механизм целевых потребительских субсидий, распространяя его действие на широкий спектр социальных услуг, включая образование и здравоохранение, а также обеспечить недискриминационные налоговые условия деятельности НКО на рынке государственных (муниципальных) социальных услуг. Предлагается расширять формы целевой финансовой поддержки НКО, разрабатывать условия повышения доступности кредитно-финансовых ресурсов для НКО, работающих на рынке социальных услуг.

Повышение конструктивной социальной активности. Формы конструктивной социальной активности включают в себя участие в благотворительности и волонтерстве, деятельность в области гражданского образования и просвещения, развитие инновационного поведения и инновационной культуры общества и др. Значение данного перспективного направления развития общественного сектора для российского государства эксперты группы связывают с тем, что конструктивная социальная активность является мощным ресурсом модернизации страны, повышения конкурентоспособности России в глобальном соревновании. Этим обусловлена необходимость государственной поддержки конструктивной социальной активности, поиск форм эффективного общественно-государственного партнерства в данной области. В составе мер государственной поддержки конструктивной социальной активности эксперты выделяют совершенствование нормативно-правовой базы, развитие информационных ресурсов, повышение качества кадрового потенциала государственного управления в направлении развития навыков сотрудничества со структурами гражданского общества, а также построение системы комплексного мониторинга и оценки реализации мероприятий по развитию гражданского общества с участием независимых аналитических центров и социологических служб.

Подводя общий итог, можно подчеркнуть, что эффективная государственная политика предполагает комплексное использование инструментария для поддержки и развития институтов гражданского общества в целях совместного решения социальных проблем. На сегодняшний день российское государство стоит на пути поиска эффективных вариантов взаимодействия с социально ориентированными НКО. Существует обоснованная надежда на то, что практики сотрудничества государства и структур гражданского общества будут укрепляться, приобретут системность и необратимость.

Литература

Основная

Конституция Российской Федерации, Послания Президента Федеральному собранию, монографии, статьи, учебные пособия

1. Конституция Российской Федерации. Главы 1, 2.
<http://constitution.kremlin.ru/>
2. Путин В.В. Строительство справедливости. Социальная политика для России. 13 февраля 2012 г. URL: <http://putin2012.ru/#article-5>
3. Послание Президента Федеральному собранию. 30 ноября 2010 г.
<http://kremlin.ru/news/9637>
4. Медведев Д. Россия, вперед! 10 сентября 2009 г. URL:
<http://news.kremlin.ru/transcripts/5413>.
5. Методические (информационные) материалы для органов власти (федеральных и региональных) и местного самоуправления по предоставлению информационной поддержки СО НКО, содействию продвижению благотворительности и добровольчества. М., 2011. — 40 с. URL:
[http://www.asi.org.ru/ASI3/rws_asi.nsf/va_WebResources/Brochure_MER_SO_NGO/\\$File/brochure_gov.pdf](http://www.asi.org.ru/ASI3/rws_asi.nsf/va_WebResources/Brochure_MER_SO_NGO/$File/brochure_gov.pdf)
6. Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем: докл. к XII Междунар. науч. конф. Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики» по проблемам развития экономики и общества, Москва, 5–7 апреля 2011 г. / рук. проекта Л.И. Якобсон; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. URL: <http://grans.hse.ru/doclad>
7. Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. Учебник для вузов. М., ГУ ВШЭ, 2000.

Федеральные законы, прочие нормативно-правовые документы

1. Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» №135-ФЗ от 11 августа 1995 г. (в ред. Федеральных законов №31-ФЗ от 21 марта 2002 г.; №112-ФЗ от 25 июля 2002 г.; №94-ФЗ от 4 июля 2003 г.; №122-ФЗ от 22 августа 2004 г.; №276-ФЗ от 30 декабря 2006 г.; №309-ФЗ от 30 декабря 2008 г.). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=108360>
2. Федеральный закон №7-ФЗ от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях». URL: <http://www.consultant.ru/popular/nekomerz/>
3. Федеральный закон №275-ФЗ от 30 декабря 2006 г. «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=122009>
4. Федеральный закон Российской Федерации №276-ФЗ от 30 декабря 2006 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». URL: <http://www.rg.ru/2007/01/11/nko-izmenenia-dok.html>
5. Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации №1054-рп от 30 июля 2009 г. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/publicsociety/doc091224_1949
6. Федеральный закон №40-ФЗ от 5 апреля 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». URL: <http://www.rg.ru/2010/04/07/nko-dok.html>
7. Федеральный закон №235-ФЗ от 18 июля 2011 г. «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части совершенствования налогообложения некоммерческих организаций и

благотворительной деятельности». URL:

<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=116976>

8. Постановление Правительства РФ №713 от 23 августа 2011 г. «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

Нормативно-правовая база Программы поддержки СО НКО МЭР

9. Приказ Минэкономразвития России №465 от 8 сентября 2011 г. «О реализации постановления Правительства РФ №713 от 23 августа 2011 г. «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям». URL: /

http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/b04d46004844af56a372a7c420d8eb4a/p_465_080911.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b04d46004844af56a372a7c420d8eb4a и Приложение к нему URL:

http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/c824ca004844af56a374a7c420d8eb4a/pril_.rar?MOD=AJPERES&CACHEID=c824ca004844af56a374a7c420d8eb4a:

10. Приказ Минэкономразвития России №527 от 30 сентября 2011 г. «О проведении конкурсного отбора социально ориентированных некоммерческих организаций для предоставления субсидий из федерального бюджета». URL:

http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/35c21500488e8e919ed5fe74abf22fc8/p_527.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=35c21500488e8e919ed5fe74abf22fc8:

11. Методические материалы по разработке программ для участия в конкурсном отборе социально ориентированных некоммерческих организаций для предоставления в 2011 году субсидий из федерального бюджета. URL:

http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/7fbffb00488e50069e01fe74abf22fc8/mm_.rar?MOD=AJPERES&CACHEID=7fbffb00488e50069e01fe74abf22fc8

12. Приказ Минэкономразвития России №528 от 30 сентября 2011 г. «О проведении конкурсного отбора субъектов РФ для предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». URL:

http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/25436000488e97ea9fa6ff74abf22fc8/p_528.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=25436000488e97ea9fa6ff74abf22fc8

13. Методические материалы по разработке региональных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. URL:

<http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/59d92d004878dac18700ff74abf22fc8/mm.doc?MOD=AJPERES&CACHEID=59d92d004878dac18700ff74abf22fc8>

14. Проект модельного положения о порядке предоставления субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации социально ориентированным некоммерческим организациям. URL:

http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/9e1c5c8048260a538f0bff0b17164af7/model_proekt.doc?MOD=AJPERES&CACHEID=9e1c5c8048260a538f0bff0b17164af7

15. Приказ Минэкономразвития России №576 от 14 октября 2011 г. «О Координационном совете по государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций». URL:

<http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/b9d65f0048bec24ab571ff74abf22fc8/576.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b9d65f0048bec24ab571ff74abf22fc8>

16. Приказ Минэкономразвития России №223 от 17 мая 2011 г. «О ведении реестров социально ориентированных некоммерческих организаций —

получателей поддержки, хранении представленных ими документов и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования указанными реестрами». URL: http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/47684580476d82d4856ecf8ecd0e59e/p223_170511.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=47684580476d82d4856ecf8ecde0e59e

Дополнительная

1. Аналитическая записка. «Повышение конструктивной социальной активности». Подготовлена в рамках разработки предложений по корректировке Концепции социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (экспертная группа 16 «Развитие общественных институтов»). URL: <http://2020strategy.ru/g16>
2. Аналитическая записка. «Совершенствование институциональных условий функционирования некоммерческих организаций, привлечение некоммерческих организаций к предоставлению государственных (муниципальных) услуг (работ), развитие механизмов участия некоммерческих организаций в управлении предоставлением общественных услуг». Подготовлена в рамках разработки предложений по корректировке Концепции социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (экспертная группа 16 «Развитие общественных институтов»). URL: <http://strategy2020.rian.ru/g16/>
3. Аналитическая записка. «Повышение конструктивной социальной активности». Подготовлена в рамках разработки предложений по корректировке Концепции социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (экспертная группа 16 «Развитие общественных институтов»). URL: <http://2020strategy.ru/g16>
4. Государственная программа «Социальная поддержка жителей города Москвы на 2012–2016 гг.». URL: http://s.mos.ru/common/upload/BIG_2.pdf

5. Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Практики филантропии в России: вовлеченность и отношение к ним населения. — М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2009.
6. 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.
7. Правовые основы функционирования некоммерческого сектора: проблемы, направления совершенствования. Отв. ред. Б.Л. Рудник, Л.И. Якобсон. — М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009.
8. Экономические последствия нового законодательства о некоммерческих организациях. — М.: Ин-т гражданского анализа, Ин-т национального проекта «Общественный договор», 2007.
9. Esping-Andersen, G. (1990): Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton.
10. Salamon L.M., Anheier H.K. (1998): «Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally». In: *Voluntas*. Vol. 9. №3. P. 213–248.
11. Young D.R. (2000): Alternative Models of Government — Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Vol. 29. №1. P. 149–172.

Некоторые полезные интернет-ресурсы

- Портал. Министерство экономического развития Российской Федерации. Деятельность. Направления. Социально ориентированные некоммерческие организации. URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/SocOrientNoncomOrg>
- Информационный портал Министерства юстиции РФ «О деятельности некоммерческих организаций». URL: <http://unro.minjust.ru/>
- Сайт Общественной палаты Российской Федерации. <http://www.oprf.ru/>

- Портал НКО. <http://www.portal-nko.ru/>
- Сайт Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. <http://grans.hse.ru/>
- Сайт Агентства социальной информации. <http://www.asi.org.ru/>
- Сайт «НКО: законы развития»/ <http://www.nkozakon.ru/>

Тесты по теме: Государственная политика в области поддержки и развития институтов гражданского общества.
Тип тестов — контрольный

01. Какой закон определяет основные обязательства российского государства перед гражданами в социальной сфере?

1. **Конституция Российской Федерации**
2. Закон «О Правительстве Российской Федерации»
3. Закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций»
4. Закон «О защите прав потребителей»
5. Закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»

02. Российское государство развивает сотрудничество с социально ориентированными НКО потому, что

1. **хочет повысить эффективность собственной работы в социальной сфере**
2. хочет развивать и поддерживать гражданское общество
3. такое решение принял Президент Российской Федерации
4. этого требует общественное мнение
5. так принято в развитых зарубежных странах

03. Соблюдение каких двух главных условий требуется государственному органу для привлечения НКО к оказанию социальной услуги за счет государства?

1. **наличие установленных нормативно-правовым актом полномочий на привлечение НКО в качестве исполнителя для решения задач, стоящих перед учреждением**
2. **если некоммерческая организация способна предложить услугу превосходящего качества**
3. наличие доверительных отношений между руководством государственного органа и руководителем НКО
4. если некоммерческая организация нуждается в поддержке со стороны государства
5. наличие решения вышестоящего органа власти о привлечении НКО к оказанию социальной услуги

04. Назовите основные теории, объясняющие взаимодействие государства и структур гражданского общества в социальной сфере.

05. К инструментам государственной политики прямой поддержки НКО относится:

1. **предоставление налоговых льгот**

2. создание Общественной палаты РФ
3. **программы бюджетных субсидий для НКО**
4. государственные образовательные программы повышения квалификации персонала НКО
5. оказание методической помощи

06. К инструментам государственной политики косвенной поддержки НКО относится:

1. **предоставление информационной и консультационной поддержки со стороны специалистов федеральных органов исполнительной власти**
2. **содействие формированию системы выявления и распространения лучших практик деятельности социально ответственных НКО**
3. размещение у НКО государственных и муниципальных заказов на оказание социальных услуг
4. бесплатное предоставление помещений в аренду
5. предоставление налоговых льгот

07. Дайте характеристику формам государственной поддержки, наиболее востребованным со стороны российских НКО.

08. Каким некоммерческим организациям российское государство предоставляет поддержку в приоритетном порядке?

1. **социально ориентированным**
2. обществам по защите прав потребителей
3. **благотворительным**
4. правозащитным
5. обществам садоводов

09. Политика российского государства к структурам гражданского общества еще только формируется. Какие существенные изменения в отношении государства к структурам гражданского общества наблюдались в период с 1993 (год принятия действующей Конституции страны) по сегодняшний день?

10. Дайте вашу оценку перспективам развития государственной политики поддержки структур гражданского общества в России.

Задания для самостоятельной работы

Какие инструменты государственной политики поддержки и развития структур гражданского общества представляются Вам наиболее эффективными в современной России? Обоснуйте свой ответ.

Что сегодня необходимо предпринять институтам гражданского общества для активизации сотрудничества с государством в решении социальных проблем? Дайте развернутый ответ.

Аннотация к теме
«Государственная политика в области поддержки и развития
институтов гражданского общества»
УМК для обучения сотрудников НКО

При обучении по теме предполагается освоение концептуальных основ государственной политики поддержки и развития институтов гражданского общества, включая ознакомление с основными российскими и зарубежными теориями взаимодействия государства и структур гражданского общества, преобладающими на стороне государства мотивами и условиями сотрудничества с НКО.

Освоение темы предусматривает изучение основных элементов современной российской нормативно-правовой базы государственной политики поддержки благотворительных и социально-ориентированных НКО, ключевых инструментов оказания такой поддержки, в т.ч. предоставленных налоговых льгот, возможностей получения субсидий, заказов государственных и муниципальных органов, инструментов коммуникации государства и структур гражданского общества и проч.

Раскрываются основные этапы государственной политики по отношению к институтам гражданского общества в период с 1993 г. по сегодняшний день, необходимые условия развития установившегося сотрудничества и его перспективы.