

## Поддержка третьего сектора в регионах России

### Концепция модельного законодательства

Б. Л. Рудник, С.В. Шишкин, Л.И. Якобсон

Москва, 1997

---

#### Авторский коллектив:

Рудник Борис Львович - директор Центра научных исследований социально-экономических проблем культуры Министерства культуры РФ;

Шишкин Сергей Владимирович - заместитель руководителя направления Института экономических проблем переходного периода;

Якобсон Лев Ильич - профессор МГУ им. М.В. Ломоносова.

Авторы данного издания - научные работники, занимающиеся исследованиями проблем функционирования некоммерческого сектора и прикладными разработками в этой области с 1988 года. Они входили в число разработчиков проектов федеральных законов "О некоммерческих организациях" и "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях", а также в авторские коллективы следующих изданий, посвященной указанной проблематике:

Коммерческая и некоммерческая деятельность в социальной сфере. Под редакцией И.М. Шеймана и Л.И. Якобсона. М.: "Наука", 1995;

Комментарии к федеральным законам "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" и "О некоммерческих организациях". М.: "АИА-Принт", 1996;

Государство и негосударственные некоммерческие организации: формы поддержки и сотрудничества (анализ практики и рекомендации). М.: "СИГНАЛЬ", 1997.

## **ОГЛАВЛЕНИЕ**

### ВВЕДЕНИЕ

1. ПОДДЕРЖКА ТРЕТЬЕГО СЕКТОРА В СВЕТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
2. АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
3. КОНЦЕПЦИЯ МОДЕЛЬНОГО РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПОДДЕРЖКЕ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ
4. КОНЦЕПЦИЯ МОДЕЛЬНОГО ЗАКОНА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ "О ФОРМАХ ПОДДЕРЖКИ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ"
5. КОНЦЕПЦИЯ МОДЕЛЬНОГО ЗАКОНА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ "О ПОДДЕРЖКЕ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ С ПОМОЩЬЮ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ"

### ***Введение***

Становление демократии, рыночной экономики и гражданского общества в России вызвало к жизни потребность в обеспечении надежных правовых условий для развития Третьего сектора. Эти правовые условия формируются не только на уровне Российской Федерации, но и на уровне ее субъектов. За последние годы в целом ряде регионов страны были приняты законодательные акты, регулирующие различные аспекты деятельности негосударственных некоммерческих организаций.

Анализ и обобщение инициатив, предпринятых во многих субъектах Российской Федерации, показал, что имеются объективные предпосылки для выработки общих рациональных подходов к развитию регионального законодательства о Третьем секторе. Речь идет не о навязывании неких произвольных шаблонов и умозрительных построений, а о создании *модельного законодательства*.

Под модельным законодательством здесь понимается комплекс норм, законодательное закрепление которых позволило бы решить проблемы, значимые для каждого субъекта Российской Федерации, заинтересованного в успешном развитии Третьего сектора. В то же время модельное законодательство предполагает адаптацию к специфическим условиям региона за счет конкретизации предлагаемых норм, внесения дополнений и иных необходимых модификаций.

Предлагаемая концепция модельного регионального законодательства о негосударственных некоммерческих организациях содержит обоснование его роли, структуры и основных положений. При разработке концепции непосредственно учитывались достижения российских регионов, а также прогрессивная зарубежная практика.

Авторы благодарны Иркутскому, Новосибирскому и Ставропольскому центрам Программы "Поддержка общественных инициатив" и лично К. Гребенник, М. Зотовой, Г. Нуруллину и М. Юндиной за помощь в сборе информации для данного издания.

## 1. Поддержка третьего сектора в свете федерального законодательства

Федеральное законодательство определяет и защищает права организаций Третьего сектора как юридических лиц, равно как и права граждан, учреждающих такие организации, принимающих участие в их деятельности как на возмездной, так и на безвозмездной основе либо жертвующих им имущество.

В части *создания* негосударственных некоммерческих организаций федеральные законы обеспечивают потенциальным учредителям возможность в различных формах содействовать развитию Третьего сектора. Его организации могут учреждаться в формах *потребительских кооперативов, общественных и религиозных организаций, фондов, автономных некоммерческих организаций, некоммерческих партнерств, учреждений, объединений юридических лиц.*

В своей *деятельности* организации Третьего сектора реализуют права и исполняют обязанности, присущие юридическим лицам. Федеральные законы гарантируют, в частности, защиту имущественных прав этих организаций и их беспрепятственное участие в гражданском обороте. Однако, будучи *некоммерческими* организациями, они обладают *специальной правоспособностью*. В этой связи федеральное законодательство содержит целый ряд норм, ограничивающих возможности таких организаций, по сравнению с коммерческими. Например, в соответствии со статьей 50 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ), они "могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям".

Подобные ограничения вполне оправданы, поскольку именно они определяют специфику некоммерческой организации, гарантируя, что целью ее деятельности фактически не становится извлечение прибыли. В любом случае ограничения, предусмотренные федеральными законами, не могут быть ни отменены, ни модифицированы законодательством субъектов Федерации, а также не могут вводиться дополнительные ограничения, поскольку речь идет о вопросах, решение которых отнесено Конституцией к ведению Российской Федерации.

Например, процитированная выше норма ГК РФ, относящаяся к предпринимательской деятельности некоммерческих организаций, по-видимому, нуждается в конкретизации. В самом деле, всякая предпринимательская деятельность, доход от которой в конечном счете используется на достижение целей организации, может быть признана служащей достижению этих целей, а конкретные критерии, по которым следует оценивать соответствие деятельности целям, законом не предусмотрены. Однако субъекты Федерации не вправе ни самостоятельно вводить такие критерии, ни отменять указанное требование, даже если его недостаточная определенность создает трудности для организаций Третьего сектора, в частности, во взаимоотношениях с налоговыми органами. Данный и другие подобные вопросы должны быть решены федеральными законами.

Равным образом, субъекты Федерации не могут по своему усмотрению изменять *порядок создания, реорганизации и ликвидации организаций*, а также *управления* ими, расширять либо ограничивать *права граждан на оказание организациям безвозмездной поддержки собственным трудом или дарением имущества* и т. д.

Каковы же те проблемы регулирования деятельности Третьего сектора, которые, с одной стороны, по разным причинам не нашли непосредственного разрешения в федеральном законодательстве, а с другой - могут быть правомерно решены субъектами Федерации? Очевидно, специфика этих проблем должна предопределять характер региональных правовых

актов, имеющих прямое отношение к негосударственным некоммерческим организациям.

Выше подчеркивалось, что федеральные законы в значительной степени ограничивают права некоммерческих организаций и их учредителей, по сравнению с коммерческими организациями и собственниками последних. При отсутствии обоснованных ограничений Третий сектор утратил бы свою специфику. В то же время он вряд ли способен успешно развиваться без соблюдения следующего условия: *специфические обязательства компенсируются гарантируемыми законом преимуществами*. Этот тезис может быть кратко выражен формулой: *обязательства в обмен на льготы*, хотя преимущества, предоставляемые Третьему сектору, не полностью сводятся к налоговым и иным льготам.

Субъекты Российской Федерации не вправе возлагать на негосударственные некоммерческие организации обязанности, не соответствующие федеральному законодательству. Вместе с тем они могут предоставлять Третьему сектору любые преимущества в пределах собственной компетентности и ресурсных возможностей. Предоставление преимуществ вполне допустимо увязывать с конкретными обязательствами, которые организация должна добровольно принять на себя по отношению к региону.

Таким образом, "нишей", которую федеральное законодательство оставляет региональному в сфере взаимоотношений государства с Третьим сектором, является главным образом регулирование *поддержки* этого сектора и его *взаимодействия, сотрудничества* с государственными органами региона. Органы субъекта Федерации могут и должны привлекать негосударственные некоммерческие организации к решению стоящих перед регионом проблем, прежде всего социальных. Однако этого нельзя достичь администрированием. *Стимулирование* представляет собой основное средство региональной политики в отношении организаций, которые по природе своей подчиняются только закону.

Законодательство субъекта Федерации, прямо относящееся к данному сектору, должно определять главным образом:

- конкретные меры поддержки,
- условия, при которых организация вправе рассчитывать на поддержку в той или иной конкретной форме,
- механизмы контроля за соблюдением этих условий,
- механизмы взаимодействия государственных органов и негосударственных некоммерческих организаций, обеспечивающие координацию усилий на основе общей заинтересованности в успешном развитии региона; это прежде всего механизмы взаимного информирования об осуществляемой деятельности, избираемых приоритетах и имеющихся возможностях, без чего поддержка Третьего сектора не может быть достаточно целенаправленной и эффективной.

В силу каких причин субъекты Федерации не только вправе, но и объективно заинтересованы формировать собственную нормативную базу поддержки Третьего сектора? Отвечая на этот вопрос, следует указать на три обстоятельства, непосредственно связанных с особенностями действующего федерального законодательства.

Во-первых, в федеральных законах, по-видимому, пока не достигнуто оптимальное сочетание обязательств и преимуществ для негосударственных некоммерческих организаций. Перечень обязательств определен достаточно полно, хотя в ряде случаев нуждается в существенной конкретизации. В то же время на федеральном уровне, по существу, не выработана и, как следствие, законодательно не обеспечена эффективная, непротиворечивая и последовательная

политика стимулирования Третьего сектора. Это сдерживает развитие данного сектора и препятствует выполнению им должной роли в демократизации общества, реформировании экономики и решении социальных проблем. Негативные последствия в полной мере проявляются на уровне регионов. Субъекты Федерации способны в данном случае в значительной мере компенсировать недостатки федерального законодательства, не выходя за рамки своих полномочий.

Во-вторых, многие разновидности потенциальных преимуществ находятся исключительно в распоряжении региональных властей и в принципе не могут быть предоставлены Третьему сектору непосредственно на основе федерального законодательства. Это относится, например, к льготам по целому ряду налогов и к привлечению негосударственных некоммерческих организаций к участию в региональных программах социальной направленности.

В-третьих, субъекты Федерации не только имеют в своем распоряжении специфические инструменты стимулирования Третьего сектора, но и ставят перед собой специфические цели. Так, приоритеты социальной политики для разных регионов не во всем совпадают. Региональное нормотворчество способно обеспечивать увязку конкретных приоритетов субъекта Федерации и стимулов, с помощью которых в регионе реализуется политика взаимодействия с Третьим сектором. Подобную задачу невозможно было бы ставить перед федеральным законодательством.

Поясним сформулированные выше тезисы.

Возможные направления поддержки организаций Третьего сектора со стороны государственных органов определены федеральными законами "О некоммерческих организациях" (статья 31), "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" (статья 18), "Об общественных объединениях" (статья 17). Эти законы предусматривают следующие формы поддержки: налоговые и неналоговые льготы, субсидии и целевое финансирование на основе договоров на оказание услуг, размещения социального заказа и др.

На федеральном уровне неналоговые льготы в настоящее время практически отсутствуют, а субсидии значимы в основном для молодежных и детских общественных объединений, включенным в Федеральный реестр. Целевое финансирование также не получило еще значительного распространения.

Что же касается налоговых льгот, то федеральное налоговое законодательство в целом отдает предпочтение государственным и муниципальным учреждениям перед негосударственными некоммерческими организациями, выполняющими те же функции (так обстоит дело, в частности, с льготами библиотекам, музеям, филармоническим коллективам). В большинстве случаев льготы увязаны не столько с некоммерческим либо благотворительным характером деятельности, сколько с отраслевой принадлежностью организаций (это относится, например, к сфере образования). В результате коммерческие организации необоснованно ставятся в одинаковое положение с некоммерческими, хотя первые не несут специфические обязательства, характерные для вторых. Введение, отмена либо сохранение льгот на практике во многом зависят от организованности и активности групп специальных интересов, между тем как наиболее значимые интересы Третьего сектора в целом не получили надежной защиты.

В то же время субъекты Российской Федерации располагают правом предоставлять льготы по федеральным налогам в части, подлежащей зачислению в их бюджеты. Эта часть весьма значительна. Например, налогообложение прибыли предприятий и организаций осуществляется в соответствии с федеральным законом. Однако согласно этому закону,

субъекты Федерации зачисляют в свои бюджеты поступления по данному налогу по ставкам, самостоятельно устанавливаемым их законодательными (представительными) органами. Правда, федеральным законом ограничивается размер ставки (как правило, не более 22 %, а для отдельных категорий плательщиков - не более 30 %). Однако эти предельные ставки существенно выше тех, которые предусмотрены для части налога, подлежащей зачислению в федеральный бюджет (как правило, 13 %, для отдельных категорий плательщиков - 8 %). Таким образом, на практике региональные льготы по налогу на прибыль способны играть большую роль, хотя данный налог относится к числу федеральных.

Поддержка организаций Третьего сектора органами государственной власти субъектов Российской Федерации может быть особенно значительной, когда речь идет о льготах по региональным налогам (налогам субъектов Федерации) и использованию имущества, находящегося в государственной собственности, а также предоставлении этим организациям средств региональных бюджетов на договорной основе, прежде всего в связи с участием в реализации социальных программ.

Федеральное законодательство не должно детально определять и ранжировать цели, в достижении которых региональным властям целесообразно сотрудничать с Третьим сектором. Не может оно предусмотреть и всего разнообразия условий, в которых эти цели предстоит достигать на местах. В полной мере учитывая, например, демографические особенности региона, значимость характерных для него территории экологических проблем т. д., закон или иной нормативный акт субъекта Федерации способен обеспечить большую целенаправленность стимулов для негосударственных некоммерческих организаций, чем это достижимо на федеральном уровне.

Федеральное законодательство определяет общие правовые основы функционирования Третьего сектора. Законодательство субъектов Российской Федерации призвано играть ключевую роль в формировании такой системы государственной поддержки этого сектора, которая обеспечивала бы органическую увязку его интересов с конкретными интересами регионов. Такая увязка представляет собой, очевидно, правовую основу *взаимодействия* региональных государственных органов и негосударственных некоммерческих организаций.

Итак, определив, какого рода проблемы, непосредственно касающиеся Третьего сектора, решаются федеральным законодательством, мы можем сформулировать главную задачу регионального законодательства в этой области как обеспечение *стимулирующей поддержки* этого сектора со стороны государственных органов субъекта Федерации и *эффективного взаимодействия* данных органов с организациями рассматриваемого сектора на основе общих интересов.

## **2. Анализ регионального законодательства**

Законодательство, предусматривающее государственную поддержку Третьего сектора, получило определенное развитие не только на федеральном уровне, но и в регионах России. В нем можно выделить правовые акты двух типов:

1. Правовые акты, предусматривающие комплекс мер государственной поддержки той или иной категории организаций Третьего сектора на соответствующей территории. В качестве примеров правовых актов данного типа могут быть названы региональные законы о благотворительной деятельности, устанавливающие, как правило, широкий круг форм государственной поддержки благотворительных организаций, и региональные правовые акты о государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений;

2. Правовые акты, определяющие условия и порядок применения отдельных форм государственной поддержки той или иной категории организаций Третьего сектора. Примером таких актов является Закон Санкт-Петербурга от 5 января 1996 года № 151-28 "О льготном налогообложении участников благотворительной деятельности в Санкт-Петербурге", которым предусмотрена поддержка созданных в благотворительных целях общественных объединений в форме предоставления налоговых льгот.

### **Региональные правовые акты, предусматривающие комплекс мер государственной поддержки организаций Третьего сектора**

В качестве таких правовых актов следует прежде всего назвать региональные законы о благотворительной деятельности, которые приняты к настоящему времени многими субъектами Российской Федерации (Вологодской областью, Республикой Коми, городом Москва, Приморским краем, Республикой Тыва, Читинской областью и другими). В ряде субъектов Российской Федерации такие законы находятся в стадии разработки или рассмотрения в соответствующих представительных органах государственной власти. В этих законах, как правило, в том или ином виде присутствуют следующие части:

- 1) общие положения, обычно включающие определения таких понятий, как благотворительная деятельность, благотворительная организация, благотворительная программа и ряда других базовых понятий сферы благотворительности ;
- 2) положения, определяющие особенности создания и деятельности благотворительных организаций;
- 3) положения, характеризующие формы поддержки благотворительных организаций государственными и муниципальными органами;
- 4) положения, устанавливающие механизмы контроля за соблюдением этих условий;
- 5) положения, определяющие организационные механизмы взаимодействия этих государственных органов и благотворительных организаций.

Если правомерность и полезность трех последних из названных составляющих региональных законов о благотворительной деятельности не вызывает сомнений, то по поводу первых двух возникают серьезные сомнения прежде всего с точки зрения их соответствия Конституции Российской Федерации.

Во-первых, согласно пункту 3 статьи 39 Конституции РФ, благотворительность является одним из механизмов реализации права человека на социальное обеспечение. В связи с этим создание правовых условий формирования и развития этого механизма, в том числе установление того, что есть благотворительная деятельность, какие она может иметь цели, или какая организация может быть признана благотворительной, является регулированием указанного права. Но в соответствии с пунктом "в" статьи 71 Конституции РФ регулирование прав и свобод человека и гражданина находится в ведении Российской Федерации и не может являться предметом закона субъекта Федерации. Названные и другие базовые понятия сферы благотворительности определены в Федеральном законе "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях". Поэтому в этой части региональные законы либо повторяют федеральный, либо вступают с ним в противоречия.

Во-вторых, нормы региональных законов, предусматривающие требования к созданию и деятельности благотворительных организаций (перечень возможных организационно-правовых форм этих организаций, ограничения на источники образования их имущества, требования к его использованию и т. п.), являются в большинстве своем нормами

гражданского права и как таковые могут устанавливаться только федеральными правовыми актами (пункт "о" статьи 71 Конституции РФ).

Итак, анализ показывает, что в региональных законах о благотворительной деятельности целесообразно сосредоточиться на третьей, четвертой и пятой из названных составляющих. Именно по такой схеме построены правовые акты о поддержке молодежных и детских общественных объединений, принятые рядом субъектов Российской Федерации (например, Краснодарским краем, Оренбургской областью и некоторыми другими) в соответствии с Федеральным законом "О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений". Главное внимание в этих правовых актах уделяется формам государственной поддержки указанных организаций.

В качестве объектов государственной поддержки на региональном уровне могут выступать не только те или иные категории организаций Третьего сектора, но и отдельные организации. В качестве примеров можно указать Распоряжение Мэра г. Москвы от 10 ноября 1996 года N 472/1-РМ "О поддержке деятельности благотворительного фонда "РОДНИК" по социальной реабилитации детей-инвалидов" или Постановление Главы администрации Краснодарского края от 17 августа 1995 г. № 45 "О поддержке общественного движения в защиту прав потребителей".

### **Региональные правовые акты, определяющие условия и порядок применения отдельных форм государственной поддержки организаций Третьего сектора**

Среди таких правовых актов, в свою очередь, могут быть выделены правовые акты, целиком ориентированные на тот или иной вид негосударственных некоммерческих организаций, и правовые акты более общего характера, лишь отдельные нормы которых связаны с государственной поддержкой Третьего сектора. В качестве примеров первых можно назвать уже упоминавшийся Закон Санкт-Петербурга "О льготном налогообложении участников благотворительной деятельности в Санкт-Петербурге", предусматривающий широкий спектр налоговых льгот для созданных в благотворительных целях общественных объединений. В качестве примера вторых - многие региональные налоговые законы, содержащие нормы, устанавливающие льготы для тех или иных категорий негосударственных некоммерческих организаций (чаще всего в качестве таковых выступают инвалидные и ветеранские общественные объединения).

### **Формы поддержки организаций Третьего сектора**

Региональным законодательством предусмотрен широкий состав форм государственной поддержки организаций Третьего сектора. Могут быть названы такие формы, как:

- предоставление негосударственным некоммерческим организациям налоговых льгот;
- предоставление негосударственным некоммерческим организациям льгот неналогового характера (по аренде помещений, оплате коммунальных услуг и т.п.);
- размещение заказов на выполнение услуг;
- поддержка проектов и программ негосударственных некоммерческих организаций в рамках региональных государственных программ;
- предоставление субсидий на осуществление уставной деятельности и развитие организаций Третьего сектора;
- безвозмездная передача государственного имущества (зданий, сооружений, технических



средств и т. п.) в собственность негосударственным некоммерческим организациям;

- предоставление льготных кредитов, информационная, консультационная помощь и другие формы государственной поддержки организаций Третьего сектора.

Нередко в региональных правовых актах, направленных на установление разносторонней государственной поддержки определенных видов организаций Третьего сектора (выделенные в начале данного раздела региональные правовые акты первого типа), определяется лишь перечень таких форм.

Так, Законом города Москвы от 5 июля 1995 г. № 11-16 "О благотворительной деятельности" предусмотрено установление тарифов за пользование услугами связи для благотворительных организаций в размерах, установленных для населения, а тарифов за оплату коммунальных услуг - для бюджетных организаций.

Таким образом, региональные правовые акты первого типа могут не только содержать перечень возможных форм государственной поддержки организаций Третьего сектора, но и предусматривать некоторые из этих форм.

Рассмотрим, как перечисленные выше формы государственной поддержки организаций Третьего сектора представлены в региональном законодательстве.

#### ***Предоставление негосударственным некоммерческим организациям налоговых льгот.***

Налоговые льготы являются наиболее часто используемой формой государственной поддержки организаций Третьего сектора. Можно указать несколько применяемых на практике способов законодательного оформления таких льгот.

Первый - это их предоставление в рамках региональных правовых актов первого из указанных выше двух типов. В качестве примера можно назвать Закон Республики Коми от 22 декабря 1994 года № 10-РЗ "О благотворительной деятельности. Закон предусматривает, что средства благотворительной организации, используемые на благотворительные цели, освобождаются от всех видов налогов, сборов и пошлин в части, направляемой в республиканский бюджет Республики Коми. Впрочем, региональные правовые акты первого типа обычно лишь указывают на необходимость (целесообразность, возможность) налогового стимулирования соответствующих организаций, а сами льготы устанавливаются налоговым законодательством.

Второй способ состоит в принятии специальных налоговых законов, предусматривающих льготы для определенных групп организаций Третьего сектора. Примером таких законов является уже упоминавшийся Закон Санкт-Петербурга "О льготном налогообложении участников благотворительной деятельности в Санкт-Петербурге".

Третий способ - это включение организаций Третьего сектора в налоговый закон, иной налоговый правовой акт, предусматривающий установление льгот не только для таких, но и для других организаций региона. В качестве примера здесь может быть указан Закон Краснодарского края от 23.04.96 г. № 29-КЗ "О предоставлении льгот на 1996 год по платежам в краевой бюджет отдельным категориям налогоплательщиков".

Четвертый способ состоит в предоставлении льгот отдельным категориям негосударственных некоммерческих организаций в рамках региональных законов об отдельных видах налогов: налоге на прибыль, налоге на имущество предприятий и т.п. В качестве примера такого подхода может быть названо налоговое законодательство города Москвы.

Следует также добавить, что в некоторых случаях льготы устанавливаются на строго определенный период времени, в других же не ограничиваются фиксированным сроком.

Каждый из названных подходов имеет свои преимущества и недостатки и выбор одного из них определяется условиями конкретного региона. Вместе с тем следует обратить внимание на второй из названных подходов, поскольку его преимущества проявляются как раз на этапе становления Третьего сектора. Кроме того на этом этапе, когда особенно важна стабильность налоговых условий, было бы целесообразным предоставлять налоговые льготы, не ограничивая сроки их действия, или же устанавливать эти льготы на относительно большие периоды времени.

***Предоставление негосударственным некоммерческим организациям льгот неналогового характера.***

Такие льготы, являясь весьма существенными для развития Третьего сектора, не получили широкого распространения. Что же касается имеющейся практики их законодательного оформления, то они могут устанавливаться как в региональных правовых актах первого, так и второго типов. Так в Законе города Москвы "О благотворительной деятельности", относящемся к первому из выделенных типов правовых актов, благотворительным организациям предоставлены льготы по оплате услуг связи и коммунальных услуг. Наряду с этим в указанном законе предусмотрено освобождение таких организаций от арендной платы за помещения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. В то же время указывается, что такое освобождение должно осуществляться с учетом вида деятельности, численности персонала организации и численности обслуживаемого ею населения в соответствии с нормативами, утверждаемыми Правительством Москвы. Таким образом, фактически данная льгота устанавливается не самим названным законом, а принимаемым в соответствии с ним правовым актом, определяющим указанные нормативы.

***Размещение государственных заказов на выполнение услуг; поддержка проектов и программ негосударственных некоммерческих организаций.***

Две рассматриваемые формы бюджетного финансирования негосударственных некоммерческих организаций различаются по предмету целевого финансирования, по требованиям, предъявляемым к претендентам на получение финансовой поддержки, по критериям отбора организаций, которые получают финансирование.

В случае размещения заказа органы государственной власти (органы местного самоуправления) заключают с некоммерческой организацией контракт на оказание четко определенных услуг (выполнение работ) для обеспечения государственных (муниципальных) социально-культурных нужд. Предмет контрактов (заказ на выполнение социальных услуг) однозначно формулируется органами власти. Исполнители сформулированного заказа выявляются путем конкурсного отбора на основе критериев экономичности.

Во втором случае финансируются проекты и программы, разработанные некоммерческими организациями в инициативном порядке и предложенные в качестве конкретных средств реализации задач государственной (муниципальной) социальной политики. Задачи формулируются в общем виде, а пути их решения определяются на конкурсной основе. Критерии отбора - социальные и организационно-технологические.

В качестве примера регионального правового акта, предусматривающего указанные формы финансирования, можно привести Положение "О государственном финансировании мероприятий молодежной политики и финансовой поддержке деятельности молодежных и детских общественных объединений" (приложение к постановлению Законодательного Собрания Краснодарского края от 25.06.96 г. № 339-П). Анализируя данный правовой акт,

важно обратить внимание на два момента.

1. Две рассматриваемые формы поддержки (заказ и поддержка программ) имеют разную направленность. Если поддержка проектов и программ молодежных и детских общественных объединений строго ориентирована только на указанные объединения (соответственно и средства, выделяемые в краевом бюджете отдельной строкой могут передаваться только им), то этого нельзя сказать о размещении государственного заказа на выполнение услуг. В рассматриваемом Положении сказано лишь, что орган по реализации молодежной политики администрации края может привлекать молодежные и детские объединения к выполнению государственного заказа. Отсюда следует, что точно так же могут привлекаться не только государственные и муниципальные учреждения, но и коммерческие организации, что соответствует природе государственного заказа.

Следует подчеркнуть, что отмеченное различие в направленности двух рассматриваемых форм государственной поддержки организаций Третьего сектора характерно не только для названного Положения, но и для других региональных правовых актов о поддержке молодежных и детских общественных объединений. Основа для такого различия заложена в соответствующем федеральном законе.

В этой связи следует остановиться на идее разработки законов о размещении заказа на выполнение социальных услуг (законов о "социальном заказе"). Подготовка проектов таких законов в настоящее время ведется как на федеральном уровне, так и во многих регионах России. Цель этой работы - создать правовой механизм для размещения названного заказа среди организаций Третьего сектора. Преодоление монополии государственных и муниципальных учреждений в данной области можно только приветствовать. Однако ограничение круга возможных претендентов некоммерческими организациями, принятие для этого специальных правовых актов представляется нецелесообразным. Когда известно, что надо сделать, какие услуги населению будут финансироваться государством, какие имеются для этого средства, то возникает только один вопрос: кто с наилучшим качеством или с наименьшими затратами способен выполнить заказ государства. И чем шире круг претендентов, тем больше вероятность повышения этого качества. У государства нет никаких оснований для искусственного сужения круга соискателей заказа только некоммерческими организациями.

Нет сомнений, что размещение заказа на выполнение социальных услуг нуждается в правовом регулировании, но для этого не требуется принятия специальных правовых актов о размещении такого заказа. Представляется, что соответствующие вопросы целесообразно решать в правовых актах более общего характера, в которых заказ на выполнение социальных услуг рассматривается как частный случай государственного заказа, а право на его получение предоставлено представителям всех трех секторов экономики, то есть государственным, частным коммерческим и негосударственным некоммерческим организациям.

2. Для результативности применения рассматриваемых форм поддержки принципиальное значение имеет механизм отбора организаций. Решения о привлечении к выполнению государственного заказа, поддержке проекта или программы той или иной организации принимаются органом по реализации молодежной политики администрации края. Но каким образом обеспечивается широкий состав претендентов на государственную поддержку, как осуществляется выбор из этого состава? Здесь нужны специальные процедуры, которые должны получить правовое оформление, причем, представляется, не в рамках такого правового акта, как рассматриваемое Положение, а в принятых в соответствии с ним правовых актах. Так. Законом Оренбургской области от 18.10.95 г. № б/и-26 "О государственной молодежной политике в Оренбургской области" предусмотрено, что условия и порядок государственной поддержки молодежных организаций регламентируются дополнительными законодательными актами. Другое дело, что такие акты могут так и не

появиться на свет. С последней точки зрения наилучшим представляется подход, примененный в Омске. Там были одновременно приняты Постановление администрации города от 19.12.96 №705-п "Об участии молодежных и детских объединений в реализации молодежной политики в г. Омске" и в качестве приложений к нему - Положение о Совете по общественным инициативам, проектам и программам молодежных и детских объединений города Омска, Положение о конкурсе проектов (программ) молодежных и детских объединений на соискание грантов администрации города Омска и ряд других, предусмотренных названным Постановлением.

***Предоставление субсидий на развитие и осуществление уставной деятельности организаций Третьего сектора, безвозмездная передача им в собственность государственного или муниципального имущества.***

Предоставление субсидий на осуществление уставной деятельности отличается от размещения государственного заказа и от поддержки программ тем, что в данном случае поддержка оказывается для покрытия определенных видов расходов негосударственных некоммерческих организаций, необходимых для осуществления их основной деятельности, и эта поддержка не связывается с обязательством организации оказать определенные услуги, выполнить конкретную программу.

Точно так же и при безвозмездной передаче государственного имущества в собственность негосударственным некоммерческим организациям материальные средства выделяются не на оказание конкретных услуг определенной категории населения или же на реализацию конкретной программы, а на обеспечение, совершенствование и развитие основной деятельности некоммерческой организации.

Обсуждая данные формы, следует учитывать положения части первой статьи 217 Гражданского кодекса РФ, где предусмотрено, что имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества (имеются в виду федеральные законы). Такими законами сегодня не предусмотрена возможность передачи государственного или муниципального имущества в собственность некоммерческих организаций. Вместе с тем представляется, что наличие слова "приватизация" в названии федерального закона не обязательно. Достаточно лишь, чтобы имелся федеральный закон, предусматривающий возможность использования рассматриваемых форм поддержки негосударственных некоммерческих организаций. Таким законом на данный момент является Федеральный закон "О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений", устанавливающий в качестве одной из форм этой поддержки выделение им субсидий.

***Другие формы государственной поддержки организаций Третьего сектора.***

Из практики известны и другие формы государственной поддержки негосударственных некоммерческих организаций. Так, постановлением Главы администрации Краснодарского края от 17 августа 1995 года № 456 "О поддержке общественного движения в защиту прав потребителей" предусмотрена, в частности, информационная поддержка общественных организаций потребителей.

**Механизмы контроля деятельности организаций Третьего сектора**

Как правило, региональное законодательство не устанавливает особых механизмов контроля деятельности негосударственных некоммерческих организаций, соответствия этой деятельности статусу некоммерческой или благотворительной организации. Вместе с тем, предусматривая оказание организациям Третьего сектора поддержку в тех или иных формах, законодательство субъектов Российской Федерации предусматривает контроль за соблюдением условий такой поддержки, возлагая его на государственные органы в соответствии с их компетенцией. Так, контроль за правильностью пользования налоговыми льготами возлагается на налоговые органы, контроль за целевым использованием средств, выделяемым молодежным и детским общественным объединениям в качестве поддержки их проектов (программ) - на орган субъекта Российской Федерации по реализации молодежной политики и т. п.

Исключением здесь является г. Москва, где в соответствии с городским Законом "О благотворительной деятельности" для благотворительных организаций установлена процедура их паспортизации. Введение такой процедуры представляется вредным для развития благотворительного движения по следующим причинам.

Во-первых, это неминуемо приведет к разделению в глазах общественности находящихся в Москве благотворительных организаций на "настоящие" и "ненастоящие", "хорошие" и "плохие", то есть на имеющие и не имеющие паспорт. Вследствие этого отсутствие паспорта станет реальной преградой для существования благотворительной организации прежде всего с точки зрения получения средств, причем не только из московского городского бюджета, но и от благотворителей, которые, вполне вероятно, предпочтут иметь дело с "настоящими" благотворительными организациями. При этом в числе пострадавших могут оказаться не только те организации, которые по тем или иным причинам не хотят получать паспорт, но и те, которые не могут его получить в соответствии с названным законом. Речь идет об общероссийских благотворительных организациях (занятых, например, решением такой важнейшей проблемы, как помощь беженцам и вынужденным переселенцам), которые в силу своих уставных задач не занимаются деятельностью, направленной на решение социально-значимых проблем непосредственно в г. Москве, что в соответствии с Законом города Москвы "О благотворительной деятельности" является обязательным условием получения паспорта .

Подчеркнем, что здесь не ставится под сомнение право региональных органов сопровождать оказание поддержки организациям Третьего сектора, в том числе благотворительным организациям, выдвиганием тех или иных условий. Вызывает возражение лишь "наклеивание ярлыков" на эти организации.

Во-вторых, предложенная процедура паспортизации предусматривает, что благотворительная организация периодически должна доказывать свое право на статус, а соответствующий орган (городской благотворительный совет) может принять или не принять ее доказательства. Возможно, что подобный подход применим в США или другой стране с установившимися демократическими традициями. Но в сегодняшней России он не приведет ни к чему иному, как к произволу и коррупции.

Более адекватной современной ситуации представляется другая процедура. Не организация Третьего сектора регулярно подтверждает свой статус и доказывает контролирующему органу, что она соответствует всем предъявляемым требованиям. Наоборот, контролирующий орган доказывает, что организация совершила определенные нарушения, не соблюдает условий, на которых ей оказывается государственная поддержка. В этом случае к ней могут быть применены соответствующие санкции, которые не должны состоять в лишении статуса. Здесь возможны лишение тех или иных форм государственной поддержки, изъятие незаконно используемых средств, наложение штрафов и т. п. В случае многократных нарушений может быть поставлен вопрос о ликвидации организации.

## **Организационные механизмы взаимодействия государственных органов и организаций Третьего сектора**

Региональным законодательством предусмотрено формирование организационных механизмов взаимодействия органов государственной власти и негосударственных некоммерческих организаций (советов, комитетов, комиссий и т. п.). В качестве примера здесь следует прежде всего назвать городской Благотворительный совет, предусмотренный Законом города Москвы "О благотворительной деятельности", включающий представителей органов городской законодательной и исполнительной власти, благотворительных организаций и общественности. Одновременно с этим законом в качестве приложения к постановлению Московской городской Думы от 5 июня 1995 г. № 46 "О порядке введения в действие Закона города Москвы "О благотворительной деятельности" принято Положение об указанном совете. Такое одновременное принятие названных документов обусловило, вероятно, тот факт, что в настоящее время этот совет уже начал свою деятельность.

Существует широкий спектр мнений относительно полномочий подобных советов, комитетов и т.п.: от выполнения ими чисто консультативных функций при региональных органах государственной власти до придания им полномочий по контролю деятельности организаций Третьего сектора. Против последнего следует предостеречь. Во-первых, наличие таких функций неизбежно приведет к отдалению этого органа от основной массы негосударственных некоммерческих организаций региона, что отрицательно скажется на реализации его главной цели, состоящей в обеспечении более тесного взаимодействия между государством и Третьим сектором. Во-вторых, возникает проблема и с выполнением самой функции контроля. Ведь она возлагается на общественный по своей сути орган, каждый член которого не может нести реальной ответственности за принимаемые им решения, а от них в данном случае будет существенно зависеть судьба многих организаций Третьего сектора.

## **Структура регионального законодательства в области поддержки Третьего сектора**

В разных регионах законодательство, предусматривающее поддержку организаций Третьего сектора органами государственной власти и взаимодействие этих органов и организаций, имеет различную структуру. Можно выделить два основных варианта.

### Вариант I

- 1) специальные региональные правовые акты, предусматривающие поддержку определенных видов организаций Третьего сектора.
- 2) правовые акты, устанавливающие отдельные формы поддержки организаций Третьего сектора, прежде всего относящиеся к налоговому законодательству.

### Вариант II

В этом варианте состав соответствующего регионального законодательства ограничивается указанными для варианта 1 правовыми актами, устанавливающими отдельные формы поддержки негосударственных некоммерческих организаций.

Сопоставляя между собой указанные варианты структуры регионального законодательства, следует отметить предпочтительность первого из них особенно в современных условиях,

когда необходимость государственной поддержки организаций Третьего сектора еще только осознается. Разработка и принятие правовых актов первого типа, причем не нескольких по тем или иным видам либо формам организаций, а одного для Третьего сектора в целом позволяет комплексно подойти к определению как объектов, так и форм поддержки, конкретизировав их затем в правовых актах второго типа.

Одновременно нужно констатировать, что в существующем региональном законодательстве отсутствуют нормативные акты, устанавливающие возможность финансирования негосударственных некоммерческих организаций разных видов и разных организационно-правовых форм, и регулирующие широкий спектр форм поддержки и механизмов финансирования таких организаций.

### ***3. Концепция модельного регионального законодательства о поддержке негосударственных некоммерческих организаций***

Предлагается следующая модельная структура регионального законодательства о поддержке негосударственных некоммерческих организаций:

- закон субъекта Российской Федерации "О формах поддержки негосударственных некоммерческих организаций";
- закон субъекта Российской Федерации "О поддержке негосударственных некоммерческих организаций с помощью налоговых льгот";
- положение о порядке предоставления субсидий на осуществление уставной деятельности негосударственных некоммерческих организаций;
- положение о конкурсе на получение поддержки проектов и программ негосударственных некоммерческих организаций;
- положение о совете по поддержке некоммерческих организаций и благотворительной деятельности.

Перечисленные выше виды положений, за исключением последнего, могут быть разработаны применительно к отдельным сферам деятельности некоммерческих организаций (социальная защита, образование, культура, здравоохранение, молодежная политика).

Аналогичная структура правовых актов может быть воспроизведена на муниципальном уровне.

В данной работе предлагается концепция двух модельных законов, указанных выше. Следует отметить, что возможности принятия тех или иных правовых актов будут зависеть от уже существующей в каждом регионе структуры законодательства.

Поэтому предлагаемая концепция двух законов может быть использована следующим образом:

- для разработки проектов законов субъектов Российской Федерации и правовых актов муниципальных образований, аналогичных по названию и предмету регулирования;
- для разработки проектов внесения изменений и дополнений в существующие правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- для разработки проектов правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований об отдельных формах поддержки негосударственных некоммерческих организаций, которые бы дополнили уже существующее в регионах законодательство.

#### **4. Концепция модельного закона субъекта Российской Федерации "О формах поддержки негосударственных некоммерческих организаций"**

Предлагается следующая структура модельного закона субъекта Российской Федерации "О формах поддержки негосударственных некоммерческих организаций":

##### Глава 1. Общие положения

Статья 1. Предмет регулирования и сфера применения закона

Статья 2. Законодательство субъекта Российской Федерации о поддержке негосударственных некоммерческих организаций

Статья 3. Цели поддержки

Статья 4. Формы поддержки

Статья 5. Источники средств для поддержки

##### Глава 2. Предоставление информации и поддержка образовательной деятельности

Статья 6. Предоставление информации

Статья 7. Поддержка образовательной деятельности

##### Глава 3. Передача в пользование имущества, земли и предоставление льгот

Статья 8. Предоставление помещений в аренду

Статья 9. Выделение земельных участков

Статья 10. Предоставление налоговых льгот

Статья 11. Льготы по использованию объектов социальной инфраструктуры

Статья 12. Льготы по оплате коммунальных услуг

##### Глава 4. Субсидии на осуществление уставной деятельности

Статья 13. Виды субсидий

Статья 14. Условия предоставления субсидий



Статья 15. Порядок предоставления субсидий

Статья 16. Договор о предоставлении субсидии

Статья 17. Контроль за целевым использованием субсидий

### Глава 5. Поддержка проектов и программ негосударственных некоммерческих организаций

Статья 18. Формы поддержки проектов и программ негосударственных некоммерческих организаций

Статья 19. Определение условий поддержки проектов и программ негосударственных некоммерческих организаций

Статья 20. Порядок проведения конкурсов

Статья 21. Договор на выполнение проекта (программы)

Статья 22. Контроль за выполнением проекта (программы)

### Глава 6. Организационные формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с негосударственными некоммерческими организациями

Статья 23. Организационные формы взаимодействия

Статья 24. Участие негосударственных некоммерческих организаций в разработке государственных и муниципальных программ

Статья 25. Совет по поддержке некоммерческих организаций и благотворительной деятельности

Статья 26. Конфликт интересов

Сопроводим теперь предложенную структуру постатейными комментариями.

#### *Глава 1. Общие положения*

##### *Статья 1. Предмет регулирования и сфера применения закона*

Настоящий Закон (далее - Закон) призван регулировать те взаимоотношения между государственными органами и органами местного самоуправления субъекта Российской Федерации, с одной стороны, и негосударственными некоммерческими организациями, с другой, которые связаны с поддержкой деятельности последних, отвечающей целям государственной и муниципальной социально-экономической политики.

Закон применяется по отношению к некоммерческим организациям, осуществляющим свою деятельность на территории соответствующего региона. Условием применения Закона по отношению к некоммерческой организации не должна являться обязательная государственная регистрация на территории данного региона. Предусматриваемые Законом формы поддержки, в частности, предоставление в пользование имущества и бюджетные субсидии, могут быть

применены к организациям вне зависимости от места их государственной регистрации.

*Статья 2. Законодательство субъекта Российской Федерации о поддержке негосударственных некоммерческих организаций*

Законодательство субъекта Российской Федерации о поддержке негосударственных некоммерческих организаций основывается на соответствующих положениях Федерального закона "О некоммерческих организациях", Федерального закона "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" и состоит из настоящего Закона, Закона субъекта Российской Федерации "О поддержке негосударственных некоммерческих организаций с помощью налоговых льгот" (или законов субъекта Российской Федерации о налогах, в части касающейся налогообложения негосударственных некоммерческих организаций), и принятых в соответствии с настоящим Законом законов и правовых актов субъекта Российской Федерации и входящих в его состав муниципальных образований.

*Статья 3. Цели поддержки*

В статье определяются приоритетные цели, ориентация на достижение которых в деятельности негосударственных некоммерческих организаций дает государственным органам и органам местного самоуправления основания для осуществления их поддержки. В качестве таковых целей оправданно рассматривать цели благотворительной деятельности, предусмотренных в статье 2 Федерального закона "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях", а также долгосрочные цели государственной социальной политики субъекта Российской Федерации.

*Статья 4. Формы поддержки*

Поддержка негосударственных некоммерческих организаций может осуществляться в следующих формах:

- предоставление информации;
- поддержка образовательной деятельности;
- предоставление помещений в аренду;
- выделение земельных участков;
- предоставление налоговых льгот;
- льготы по использованию объектов социальной инфраструктуры;
- льготы по оплате коммунальных услуг;
- субсидии на осуществление уставной деятельности;
- поддержка проектов и программ негосударственных некоммерческих организаций посредством субвенций, субсидий и бюджетных кредитов;
- иные формы, установленные законодательством.

*Статья 5. Источники средств для поддержки*

Поддержка негосударственных некоммерческих организаций органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления осуществляется с использованием движимого и недвижимого имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, - в порядке и на условиях, определяемых настоящим Законом и принятым в соответствии с ним правовыми актами.

## *Глава 2. Предоставление информации и поддержка образовательной деятельности*

### *Статья 6. Предоставление информации*

Определяется право некоммерческих организаций обращаться в органы государственной власти и местного самоуправления за получением информационной и консультативной помощи.

Устанавливается обязанность органов государственной власти и местного самоуправления информировать представителей негосударственных некоммерческих организаций о планируемых и реализуемых ими мероприятиях в области социальной политики, обеспечить открытый доступ к информации о направлениях расходования бюджетных средств в рамках "социальных" статей бюджетной классификации.

### *Статья 7. Поддержка образовательной деятельности*

В Законе можно ограничиться лишь указанием на возможность такой формы поддержки и конкретизировать, что под этим понимается. Например, организация или содействие в организации и финансирование подготовки и переподготовки кадров негосударственных некоммерческих организаций, цели деятельности которых отвечают целям, определенным в статье 3 настоящего Закона.

## *Глава 3. Передача в пользование имущества, земли и предоставление льгот*

Возможности поддержки негосударственных некоммерческих организаций путем передачи им в пользование имущества, земли, предоставления неналоговых имущественных льгот сосредоточены главным образом на муниципальном уровне. Поэтому положения настоящей главы должны быть нормами прямого действия только для исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а для муниципальных органов власти носят ориентирующе-рекомендательный характер.

В законе целесообразно определить те категории некоммерческих организаций, которым могут быть предоставлены соответствующие льготы. Выделение категорий может осуществляться по двум основаниям:

1. сфера и цели деятельности организаций, их соответствие целям, определенным в статье 3 Закона;
2. форма организации.

Например, целесообразно предоставление льгот по оплате коммунальных услуг благотворительным организациям, а также некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в сферах здравоохранения, образования, культуры, созданным в форме

общественного объединения, фонда, автономной некоммерческой организации и учреждениям указанных организаций.

#### *Статья 8. Предоставление помещений в аренду*

Статья определяет особенности предоставления негосударственным некоммерческим организациям помещений в аренду, в частности определяет их преимущественное право на продление сроков аренды, устанавливает возможные льготы по взиманию арендной платы для ряда категорий таких организаций, определяет условия и порядок применения льгот.

#### *Статья 9. Выделение земельных участков*

Статья определяет особенности и условия предоставления негосударственным некоммерческим организациям земельных участков в пользование.

#### *Статья 10. Предоставление налоговых льгот*

Налоговые льготы предоставляются негосударственным некоммерческим организациям, созданным в благотворительных и социально значимых целях, с учетом организационно-правовых форм некоммерческих организаций.

Предоставление льгот негосударственным некоммерческим организациям по региональным налогам или по федеральным налогам, в части подлежащей зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, регулируется налоговым законодательством субъекта Российской Федерации.

Предоставление льгот негосударственным некоммерческим организациям по местным налогам регулируется правовыми актами органов местного самоуправления.

#### *Статья 11. Льготы по использованию объектов социальной инфраструктуры*

Устанавливается право определенных категорий негосударственных некоммерческих организаций на льготное или бесплатное пользование государственными и муниципальными спортивными, культурными объектами, информационными фондами, электронными сетями и базами данных и т.д. Перечисляются условия и порядок отнесения организаций к соответствующим категориям.

#### *Статья 12. Льготы по оплате коммунальных услуг*

Определяются категории негосударственных некоммерческих организаций, которым могут быть предоставлены льготы по оплате коммунальных услуг.

### *Глава 4. Субсидии на осуществление уставной деятельности*

#### *Статья 13. Виды субсидий*

Субсидии могут предоставляться для покрытия части расходов негосударственных некоммерческих организаций по осуществлению уставной деятельности, целевая направленность которой соответствует целям, определенным в статье 3 Закона.

В настоящей статье должны быть определены те виды деятельности (приоритетные направления деятельности) некоммерческих организаций, осуществление которых дает основания для предоставления субсидий. Должны быть также перечислены те виды расходов, на осуществление которых могут выделяться субсидии.

Субсидии могут предоставляться для покрытия, в частности, следующих видов расходов:

- приобретение, тиражирование и распространение информационных материалов и печатной продукции;
- расходы на услуги связи и доступ к электронным информационным сетям;
- приобретение компьютеров, оргтехники, других видов оборудования.

Следует указать формы возмещения указанных видов расходов: полное или частичное возмещение.

#### *Статья 14. Условия предоставления субсидий*

Статья конкретизирует требования, которым должны отвечать некоммерческие организации, претендующие на получении субсидий. Помимо осуществления видов деятельности, перечисленных в статье 12 настоящего Закона, это могут быть требования к количеству лет, в течение которых организация работает, к численности ее участников (членов, штатных сотрудников, добровольцев) и т.п.

Нецелесообразно выдвигать в качестве необходимого условия получения субсидии наличие у организации детальных проектов, программ деятельности и тем более ставить решение о предоставлении субсидии в зависимость от оценки качества этих программ. В этом случае предоставление субсидии фактически становится поддержкой проектов и программ некоммерческих организаций, то есть одна форма поддержки (субсидии на осуществление уставной деятельности) замещается другой формой (поддержкой проектов и программ некоммерческих организаций). В качестве оснований для предоставления субсидии целесообразно рассматривать цели организации, характер и результаты ее деятельности в настоящем и прошлом.

#### *Статья 15. Порядок предоставления субсидий*

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации вправе предусматривать при разработке и исполнении региональных целевых программ предоставление субсидий на осуществление уставной деятельности негосударственных некоммерческих организаций.

Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ответственные за проведение государственной политики в отдельных сферах и реализацию региональных целевых программ, вправе в соответствии со своей компетенцией принимать решения о предоставлении субсидий негосударственным некоммерческим организациям в пределах средств, предусмотренных на эти цели в региональных целевых программах.

Порядок предоставления субсидий может регулироваться отдельным положением (или положениями - в применении к различным сферам: культуре, образованию, и др. ). Закон должен определить, в чьей компетенции находится утверждение соответствующих нормативных актов. Вместе с тем в Законе целесообразно установить общие требования к процедуре предоставления субсидий. К числу таких требований правомерно, в частности, отнести:

- объявление об условиях выделения субсидий не менее чем за два месяца до принятия решения о составе их получателей;
- широкое информирование об условиях выделения субсидий;
- коллегиальность рассмотрения поступивших заявок и принятия решений по ним.

#### *Статья 16. Договор о предоставлении субсидии*

Предоставление субсидии должно сопровождаться заключением договора между органом исполнительной власти, ответственным за выделение субсидий, и некоммерческой организацией, получающей субсидию. Договор устанавливает обязательства государственного органа по размеру и срокам финансирования, обязательства некоммерческой организации по целевому характеру использования полученной субсидии.

В настоящей статье должны быть указаны формы ответственности сторон за несоблюдение условий договора.

#### *Статья 17. Контроль за целевым использованием субсидий*

Контроль за использованием выделенных субсидий осуществляют финансовые органы и органы исполнительной власти, принявшие решение о выделении субсидий, либо иные уполномоченные ими для этого органы или учреждения.

В статье должен быть определен порядок применения санкций за нецелевое использование субсидий.

### *Глава 5. Поддержка проектов и программ негосударственных некоммерческих организаций*

#### *Статья 18. Формы поддержки программ и проектов негосударственных некоммерческих организаций*

Поддержка программ и проектов негосударственных некоммерческих организаций может осуществляться в следующих формах:

- субвенции - бюджетные средства, предоставляемые на безвозмездной основе для осуществления программы (проекта) некоммерческой организации;
- субсидии - бюджетные средства, предоставляемые на безвозмездной основе на условиях долевого финансирования расходов по осуществлению программы (проекта) некоммерческой организации;
- бюджетный кредит - бюджетные средства, предоставляемые на возвратной основе для финансирования расходов по осуществлению программы (проекта) некоммерческой организации.

Разновидностью субвенции является грант - субвенция, предоставляемая для осуществления программ (проектов) в области науки, образования, культуры. Грант может включать предоставление помимо денег, также и имущества - в собственность или пользование.

Не рассматривается в качестве формы поддержки проектов и программ негосударственных некоммерческих организаций заключение с указанными организациями государственных (муниципальных) контрактов для обеспечения государственных (муниципальных) социально-культурных нужд, если такие нужды формулируются органами государственной власти (органами местного самоуправления) в виде заказа, предусматривающего однозначные требования к составу, объему, качеству и порядку оказания услуг (работ).

Негосударственные некоммерческие организации имеют равное право с государственными и муниципальными учреждениями и с коммерческими организациями на участие в конкурсе за получение государственного (муниципального) контракта. Порядок конкурсного размещения государственного (муниципального) заказа на выполнение социальных и иных услуг регулируется специальными правовыми актами.

*Статья 19. Определение условий поддержки проектов и программ негосударственных некоммерческих организаций.*

Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации (органы местного самоуправления) при разработке и уточнении региональных (муниципальных) целевых программ определяют те задачи (предусматривают случаи), для решения которых допускается предоставление субсидий, субвенций и бюджетных кредитов негосударственным некоммерческим организациям.

Выявление, конкурсный отбор и финансирование проектов и программ негосударственных некоммерческих организаций выступают средством решения таких задач региональных (муниципальных) программ, которые не могут быть сформулированы в виде однозначных требований и стать предметом государственного (муниципального) заказа на выполнение социальных и иных услуг (работ). В частности, решение задач профилактики социальных проблем, развития культуры, содействия инновациям в образовании должно по общему правилу проводиться на основе рассмотрения заявок различных организаций и граждан, предлагающих те или иные направления своей работы (проекты, программы) в качестве конкретных путей реализации соответствующих целевых установок государственных и муниципальных программ.

Поддержка проектов и программ негосударственных некоммерческих организаций, осуществляемая на конкурсной основе, может также рассматриваться в качестве самостоятельных разделов целевых программ, или стать предметом специальной целевой программы поддержки развития третьего сектора.

После утверждения бюджетных расходов на осуществление региональных (муниципальных) целевых программ органы исполнительной власти (органы местного самоуправления), ответственные за реализацию этих программ, уточняют цели и задачи, выделяют разделы программ, реализация которых осуществляется путем конкурсного отбора предлагаемых организациями и гражданами программ и проектов. Определяются размеры выделяемых для этого бюджетных средств.

Определяется, какие формы поддержки будут использоваться для решения тех или иных задач конкретной целевой программы. То есть, устанавливается порядок финансирования проектов и программ в рамках отдельных разделов целевой программы. Для одних задач может предусматриваться полное финансирование (субвенции или гранты); для других - частичное финансирование (субсидии); для третьих - возвратное финансирование (бюджетный кредит). В принципе, выбор формы поддержки может быть предоставлен самим заявителям: каждый указывает в представляемой заявке, на какую форму поддержки он рассчитывает. Однако целесообразнее так сформулировать задачи, чтобы для каждой из них предусматривалась только одна определенная форма поддержки.

## Статья 20. Порядок проведения конкурсов

Конкурсы проводятся для отбора программ и проектов, которые обеспечат решение задач целевых региональных (муниципальных) программ, отвечающих условиям, сформулированным в статье 19 настоящего Закона. Отдельный конкурс проводится по каждому разделу целевой программы, выделенному в соответствии с требованиями статьи 19 Закона.

Органы исполнительной власти (органы местного самоуправления), ответственные за реализацию целевых региональных (муниципальных) программ утверждают положение (положения) о порядке проведения конкурсов.

Для проведения каждого конкурса создается комиссия. Допустимо создание одной комиссии для проведения нескольких конкурсов для отбора проектов и программ в рамках одной целевой программы.

Комиссия разрабатывает условия конкурса в соответствии с нормами настоящего Закона и положения о проведении конкурса. Условия конкурса включают в себя:

- цели и задачи, на решение которых должны быть ориентированы представляемые проекты и программы; вытекающие из этого требования к их содержанию;
- требования к участникам конкурса;
- форма описания предлагаемых проектов и программ (форма заявки на участие в конкурсе);
- формы поддержки, возможные ограничения на размер финансовой поддержки отдельного проекта или программы; возможные ограничения на долю расходов по проекту (программе), покрываемых за счет субсидии, или требования к сроку возврата бюджетного кредита (в случае использования данных форм поддержки);
- общая сумма бюджетных средств, предусматриваемая для поддержки отобранных проектов и программ;
- сроки проведения конкурса, включая сроки представления проектов и программ и сроки их рассмотрения;
- критерии оценки предлагаемых проектов и программ.

По общему правилу, право на участие в конкурсе должно быть предоставлено любым организациям, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности. Однако для отдельных конкурсов допустимо ограничивать состав участников только некоммерческими организациями. Право на участие в конкурсе нельзя ограничивать требованием обязательной государственной регистрации участника на территории соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

О проведении конкурса должно быть объявлено в средствах массовой информации не позднее, чем за два месяца до принятия решения о выделении субвенций, субсидий, кредитов. Информация об условиях конкурса, указанных выше, должна быть общедоступной.

В Законе должен быть зафиксирован принцип коллегиальности рассмотрения поступивших



проектов и программ и принятия решений по ним.

В качестве критериев оценки заявок и определения победителей конкурса целесообразно установить:

- адекватность (соответствие) задачам соответствующей региональной (муниципальной) целевой программы;
- значимость для достижения целей региональной (муниципальной) программы, результативность предлагаемого проекта (программы) ;
- осуществимость (реализуемость) предлагаемого проекта (программы);
- эффективность (соотношение затрат и результатов) предлагаемого проекта (программы).

Для оценивания поступивших заявок могут создаваться экспертные советы.

В Законе целесообразно указать требования к протоколу о проведении конкурса.

#### *Статья 21. Договор на выполнение проекта (программы)*

Договор заключается с каждым из победителей конкурса и устанавливает его обязательства по выполнению соответствующего проекта (программы), а также обязательства государственного (муниципального) органа в отношении объемов и сроков финансирования. Договор включает обязательное условие о выплате неустойки при нарушении сторонами его условий. Договором устанавливаются также форма и сроки отчетности получателя субвенции (субсидии, кредита) о выполнении проекта (программы).

#### *Статья 22. Контроль за выполнением проекта (программы)*

Выполнение договора контролируют органы исполнительной власти (местного самоуправления), заключившие договор, а также финансовые органы, либо иные уполномоченные ими для этого органы или учреждения. Финансовые органы осуществляют контроль за соответствием расходованию выделенных бюджетных средств смете проекта (программы). Органы исполнительной власти (местного самоуправления), заключившие договор, или уполномоченные ими органы (попечительские советы, советы программ и т.п.) осуществляют контроль за выполнением программы, за целевым использованием выделенных бюджетных средств.

### *Глава 6. Организационные формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с негосударственными некоммерческими организациями.*

#### *Статья 23. Организационные формы поддержки*

Организационными формами взаимодействия государственных органов власти и органов местного самоуправления с негосударственными некоммерческими организациями являются:

- включение представителей негосударственных некоммерческих организаций в рабочие группы, комиссии, совещания, советы по разработке

и реализации целевых региональных и муниципальных программ, подготовке проектов нормативных актов;

- постоянные совещания (комиссии) по поддержке негосударственных некоммерческих организаций, в том числе по отдельным направлениям их деятельности, создаваемые органами государственной власти и органами местного самоуправления, с включением в их состав представителей негосударственных некоммерческих организаций;

- советы по поддержке некоммерческих организаций и благотворительной деятельности, формируемые на представительной основе от благотворительных организаций и государственных или муниципальных органов;

- иные формы, предусмотренные законодательством.

*Статья 24. Участие негосударственных некоммерческих организаций в разработке государственных и муниципальных программ*

Устанавливается обязанность органов государственной власти и местного самоуправления привлекать негосударственные некоммерческие организации к участию в обсуждении и разработке государственных и муниципальных программ. Соответственно негосударственные некоммерческие организации имеют право участвовать через своих представителей в обсуждении и разработке указанных программ. Определяются механизмы реализации этого права: формы, в том числе организационные, в рамках которых могут происходить соответствующие обсуждения или может происходить совместная работа над программами. В числе таких форм могут быть указаны:

- приглашение представителей Третьего сектора на обсуждения проектов социальных программ в органах исполнительной власти и на слушания по проектам социальных программ в органах представительной власти;
- направление проектов социальных программ на экспертизу в ассоциации, объединяющие негосударственные некоммерческие организации;
- создание при органах исполнительной власти рабочих групп по подготовке программ и их отдельных разделов и включение в эти группы представителей Третьего сектора;
- проведение конкурсов на разработку концепций региональных и муниципальных целевых социальных программ, подпрограмм, разделов программ, участие в котором могут принять и негосударственные некоммерческие организации; гласное подведение итогов конкурса, создание рабочих групп по подготовке соответствующих программ, составленных на паритетной основе из представителей органов власти и организаций или граждан - победителей конкурса;
- создание советов программ, обеспечивающих координацию деятельности различных государственных и негосударственных организаций по реализации соответствующих программ, контроль за ходом их выполнения; включение в эти советы представителей Третьего сектора.

В Законе целесообразно перечислить указанные формы, или часть из них, и установить, что порядок создания соответствующих организационных форм, представительства в них некоммерческих организаций, и собственно работы этих образований определяется специальными положениями.

### *Статья 25. Совет по поддержке благотворительной деятельности*

Совет (комитет) по поддержке некоммерческих организаций и благотворительной деятельности создается в соответствии с Федеральным законом "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях". В Законе целесообразно определить статус этого образования, общие принципы его формирования, сформулировать цели его деятельности и установить компетенцию. Создание и деятельность совета должны регулироваться специальным положением, принимаемым в соответствии с настоящим Законом.

### *Статья 26. Конфликт интересов*

Члены комиссий, комитетов, советов, на которые возложены задачи поддержки негосударственных некоммерческих организаций, могут оказаться в ситуации конфликта интересов в случаях, когда им предстоит оценивать заявки, проекты, программы тех негосударственных некоммерческих организаций, в которых они либо работают, либо являются членами их органов управления, либо состоят в родственных отношениях с лицами, работающими в этих организациях и т.п. В таких случаях заинтересованные лица обязаны проинформировать членов соответствующего органа об имеющихся обстоятельствах указанного рода.

## **5. Концепция модельного закона субъекта Российской Федерации "О поддержке негосударственных некоммерческих организаций с помощью налоговых льгот"**

Исходя из результатов проведенного выше анализа, предлагается следующая структура модельного закона субъекта Российской Федерации "О поддержке негосударственных некоммерческих организаций с помощью налоговых льгот":

### *Глава 1. Общие положения*

### *Глава 2. Льготы по отчислениям от федеральных налогов в бюджет субъекта Российской Федерации*

### *Глава 3. Льготы по налогам субъекта Российской Федерации*

В главе 1 определяются предмет регулирования и сфера действия Закона, а также цели, в которых устанавливаются региональные налоговые льготы для негосударственных некоммерческих организаций.

Закон призван регулировать те взаимоотношения между государственными органами субъекта Российской Федерации, с одной стороны, и негосударственными некоммерческими организациями и жертвователями, с другой, которые связаны с предоставлением этим организациям и жертвователям льгот по налогам, устанавливаемым субъектом Российской Федерации или подлежащим зачислению в его бюджет. Закон применяется по отношению ко всем организациям Третьего сектора, действующим на территории соответствующего региона, и всем жертвователям, осуществляющим пожертвования в пользу этих организаций.

Налоговые льготы предоставляются как в интересах содействия развитию Третьего сектора в целом и становлению гражданского общества, так и в интересах активизации участия этого сектора в решении тех или иных конкретных социально-экономических задач. Это

обстоятельство определяет дифференциацию льгот с учетом целей, предусматриваемых уставами некоммерческих организаций, а также их форм.

В главе определяются приоритетные цели, ориентация на достижение которых дает организации право на дополнительные, по сравнению с другими некоммерческими организациями, налоговые льготы. В качестве таковых целесообразно рассматривать цели благотворительной деятельности, перечень которых содержится в статье 2 Федерального закона "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях".

Перечень включает:

- социальную поддержку и защиту граждан, включая улучшение материального положения малообеспеченных, социальную реабилитацию безработных, инвалидов и иных лиц, которые в силу своих физических или интеллектуальных особенностей, иных обстоятельств не способны самостоятельно реализовать свои права и законные интересы;
- подготовку населения к преодолению стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев;
- оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов;
- содействие укреплению престижа и роли семьи в обществе;
- содействие защите материнства, детства и отцовства;
- содействие деятельности в сфере образования, науки, культуры, искусства, просвещения, духовному развитию личности;
- содействие деятельности в сфере профилактики и охраны здоровья граждан, а также пропаганда здорового образа жизни, улучшение морально-психологического состояния граждан;
- содействие деятельности в сфере физической культуры и массового спорта;
- охрана окружающей природной среды и защита животных;
- охрана и должное содержание зданий, объектов и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронения.

Указанный перечень будет воспроизводиться в модельном законе. Вместе с тем конкретные субъекты Российской Федерации могут счесть целесообразным модифицировать перечень приоритетов исходя из своих особенностей. В этой связи в модельном законе вместо термина "цели благотворительной деятельности" используется термин *"приоритетные цели"*.

Глава 2 определяет льготу негосударственным некоммерческим организациям по налогу на прибыль и льготы жертвователям по налогу на прибыль и подоходному налогу.

Федеральный налог на прибыль предприятий и организаций не отвечает природе Третьего сектора. Превышение доходов над расходами, возникающее в ходе предусматриваемой уставами деятельности некоммерческих организаций не подлежит распределению, не является объектом материальной заинтересованности участников этих организаций и служит

исключительно обеспечению их устойчивого развития, т. е. выступает источником резервов и инвестиций. Налогообложение резервов и инвестиций организаций, которые решают важные социально-экономические задачи, отвечающие интересам соответствующих регионов, нецелесообразно.

Итак, предлагается, чтобы законодательство субъекта Российской Федерации предусматривало *полное освобождение всех организаций Третьего сектора, выступающих плательщиками налога на прибыль на территории региона, от платежей по этому налогу, подлежащих зачислению в бюджет соответствующего субъекта Российской Федерации.*

Льгота по налогу на прибыль оправдана и применительно к жертвователям, в тех случаях, когда в данной роли выступают предприятия и организации. Однако в данном случае существенны цели, на которые предполагается направить передаваемые средства. Если, например, предприятие жертвует часть прибыли объединению юридических лиц, созданному для защиты отраслевых интересов, основания для льготы отсутствуют. Льгота жертвователям уместна, когда средства передаются на цели, которые отнесены в регионе к разряду приоритетных.

В соответствии с предлагаемой концепцией, предприятие вправе *уменьшить размер платежа налога на прибыль*, подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, на сумму, переданную за соответствующий год негосударственным некоммерческим организациям, действующим на территории данного региона и преследующим в соответствии с уставами исключительно те цели, которые этот регион признает приоритетными.

Вместе с тем практически целесообразно вводить *ограничения на размер указанной льготы*. В противном случае могут быть неоправданно сужены перспективы использования налога на прибыль для тех нужд региона, которые прямо не связаны с деятельностью Третьего сектора. В модельном законе предусматривается, что платеж не может быть уменьшен более чем на 50% суммы налога на прибыль, которая подлежала бы зачислению в региональный бюджет при отсутствии рассматриваемой льготы. Однако различные регионы могут, с учетом своих потребностей и возможностей, выбрать в качестве оптимальной иную конкретную величину лимита, что не изменяет характер льготы.

Глава 3 модельного закона будет содержать статьи, определяющие льготы по налогам субъекта Федерации. В главе 3 рассматривается тот перечень налогов республик в составе Российской Федерации и налогов краев, областей, автономной области, автономных округов, который содержится в статье 20 Федерального закона "Об основах налоговой системы в Российской Федерации". Данный перечень включает налог на имущество предприятий, лесной доход, плату за воду, забираемую промышленными предприятиями из водохозяйственных систем и сбор на нужды образовательных учреждений, взимаемый с юридических лиц.

Эти налоги можно отнести к трем типам. Первые два характеризуются прежде всего спецификой объектов обложения, третий - спецификой целей.

К первому типу относится *налогообложение имущества*. Для некоммерческих организаций в данном случае значим главным образом названный в Федеральном законе налог на имущество предприятий, но в ходе развития налогового законодательства значение могут приобретать и иные налоги на имущество, в том числе переходящее в порядке дарения.

Ко второму типу относятся *налоги на используемые ресурсы* (лесной доход и плату за воду).

К третьему типу следует отнести *целевой сбор* (а именно сбор на нужды образовательных учреждений).

*Налог на имущество предприятий* в соответствии с федеральным законодательством практически не применяется к государственным и муниципальным некоммерческим организациям, а также ко многим организациям Третьего сектора. Обложение этим налогом других организаций данного сектора в подобных условиях имеет, по существу, дискриминационный характер.

Целесообразно, чтобы законодательство субъекта Российской Федерации содержало положение, предусматривающее *освобождение всех негосударственных некоммерческих организаций от налога на имущество предприятий*.

В отношении налогов за используемые региональные ресурсы правомерен иной подход. Любая организация, затрачивая на свою деятельность региональные ресурсы, тем самым практически лишает доступа к ним другие организации. В этой связи льготы в целом не представляются оправданными. Концепция модельного закона их не предусматривает. Это, разумеется, не исключает возможности предоставления подобных льгот в отдельных регионах организациям, преследующим приоритетные цели. Впрочем, налоги на ресурсы не относятся к числу практически значимых для подавляющего большинства негосударственных некоммерческих организаций и реально не отражаются на развитии Третьего сектора.

Сборы на конкретные региональные нужды вводятся, чтобы обеспечить предпосылки для более успешного достижения целей, приоритетных для региона. Данное обстоятельство определяет подход к предоставлению льготы, заложенный в концепции модельного закона.

Целесообразно ли взимать сбор на нужды образовательных учреждений с тех организаций Третьего сектора, которые сами непосредственно содействуют развитию образования? Очевидно, это привело бы лишь к внутреннему перераспределению средств в сфере образования, причем нет оснований считать, что результатом стало бы более эффективное использование этих средств. Но даже если негосударственная некоммерческая организация затрачивает все свои средства не на поддержку образования, а на другие приоритетные цели, например помощь больным или инвалидам, изъятие части этих средств в пользу учреждений образования, по существу, не имеет смысла. Иное означало бы, что образование занимает исключительное, ни с чем не сопоставимое место среди социальных приоритетов региона.

Таким образом, региональное законодательство должно предусматривать, что *негосударственные некоммерческие организации, созданные для реализации целей, которые определены в законе в качестве приоритетных, освобождаются от целевых сборов на нужды образовательных учреждений*.