



ЕВРОПЕЙСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ  
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

**Анна Тарасенко**

Административная  
реформа и роль НКО  
в инновационном  
развитии  
социальной сферы

Препринт М-27/11

**Центр исследований  
модернизации**



Санкт-Петербург  
2011

УДК 323.21; 336.225  
ББК 66.3; 65.261  
Т19

**Тарасенко А.В.**

**Т19 Административная реформа и роль НКО в инновационном развитии социальной сферы** / Анна Тарасенко : Препринт М-27/11. — СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2011. — 20 с. — (Серия репринтов; М-27/11; Центр исследований модернизации).

Основные принципы административной реформы в Российской Федерации направлены на переход к инновационным способам управления, в том числе в социальной сфере. Одним из важных новшеств этих преобразований являются меры, направленные на создание благоприятных условий для развития некоммерческого сектора в качестве ассистента государства в социальной политике: снижение административных барьеров, уменьшение отчетности и числа проверок некоммерческих организаций, избавление их от части налогового бремени и создание дополнительных механизмов финансирования. Однако опыт реализации этих мер на примере Санкт-Петербурга показывает, что декларации не всегда находят отражение в реальной политике и зачастую вызывают обратный эффект. Поэтому декларируемая российским государством цель — поддержать инновационный потенциал некоммерческого сектора — в ближайшее время окажется вряд ли достижимой.

*Информация об авторе:* **Тарасенко Анна Васильевна** — канд. полит. наук, администратор и научный сотрудник Центра исследований модернизации ЕУСПб, старший преподаватель кафедры прикладной политологии Санкт-Петербургского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Уже давно не секрет, что вектор политического развития России направлен в прямо противоположную сторону от демократического; эксперты устали это повторять, а элиты уже не считают нужным этот факт обосновывать. Но несмотря на то, что политическая система нашей страны далека от принципов открытости интересам и потребностям граждан, российское государство прикладывает немалые усилия для реформирования системы государственного управления, и в частности административной реформы<sup>1</sup>. Согласно официальным заявлениям, основная идея административной реформы направлена на достижение идеалов «достойного правления» (good governance), которые включают в себя повышение прозрачности процесса государственного управления, ограничение чрезмерного государственного регулирования и передачу некоторых государственных функций общественным институтам. Реализация этих мер может рассматриваться в качестве попытки совершенствования процесса государственного управления, ориентированного на результат и качество оказываемых государством услуг. Такой подход к реформе государственного управления характерен для ряда современных развитых демократий с децентрализованной системой управления и рыночной экономикой.

Похожие принципы были декларированы и в русле стратегии модернизации социально-экономической сферы в современной России, которая предполагает, что и нынешний российский политический режим имеет шансы для успешного проведения реформ государственного управления. Однако результативность любых реформ в значительной мере зависит от готовности общества к их адекватному восприятию и от степени вовлеченности негосударственных институтов в этот процесс. Поэтому, оценивая перспективы

---

<sup>1</sup> Официальный сайт административной реформы РФ: <http://ar.economy.gov.ru/>.

перехода сегодняшнего российского государства к более эффективной системе управления, в частности, в социальной сфере, и в более широкой перспективе — возможности перехода к инновационной экономике, необходимо учитывать потенциал не только самого государства, но и общественных институтов.

Каким образом качественные характеристики и положение общественных институтов в системе государственного управления способствуют эффективности функционирования социальной сферы? Можно выделить несколько исследовательских направлений, которые обосновывают эту взаимосвязь.

К первому из них можно отнести аргументацию, апеллирующую к роли демократических институтов в современных государствах. Так, переход к постиндустриальной экономике требует от современного государства выработки такого политического курса и таких политических мер, которые бы учитывали и использовали потенциал всех трех основных секторов: государства, бизнеса и общества. Отражением этого базового условия эффективного государственного управления является открытость процесса принятия и реализации политических решений для всех заинтересованных групп. Иными словами, эффективность современного государства предполагает внедрение демократических принципов управления. Проникновение в политическую систему «других первостепенных и второстепенных социальных групп» рассматривается исследователями в качестве одного из показателей политической модернизации (Rogovski, Wasserspring 1971: 6). Развитие этого аргумента в конечном счете сводится к чрезвычайно практичным (утилитарным) интересам политических лидеров. Состоят они в следующем: привлечение всех заинтересованных групп на стадии обсуждения того или иного политического курса или конкретной политической меры способствует формированию определенной степени поддержки политического курса в обществе, а значит, повышает вероятность его адекватной реализации (Mungo-Clark, 1992: 17; Sandford, 2006: 225). Таким образом, обосновывается важность участия негосударственных институтов для результативности управленческого процесса.

Однако исследования показывают асимметричность вклада заинтересованных групп в эффективность управления. Так, работы Манкура Олсона демонстрируют негативное влияние организованных интересов (прежде всего, объединений бизнеса) на реализацию политического курса и продвижение экономических реформ в силу присущей им функции поиска ренты. Один из выводов Олсона состоит в том, что чем лучше политическое устройство той или иной страны представляет интересы организованных групп, тем больший урон они наносят экономике и обществу в целом (Заостровцев, 2009: 104). При этом исследования показывают, что эта зако-

номерность не распространяется на некоммерческие организации (НКО) «третьего сектора» в силу их ограниченных возможностей для оказания существенного давления на процесс принятия решений. Более того, исследователи видят позитивный эффект их вовлеченности в процесс принятия решений и как результат подчеркивают положительное влияние на функционирование институтов управления и общественного развития в целом (Foley, Edwards, 1996: 43).

Соответственно данное исследовательское направление подчеркивает роль гражданского общества, важнейшей составной частью которого выступают гражданские объединения и некоммерческие организации, создающие специфическую сферу отношений между обществом и государством. Успешная деятельность таких организаций способствует созданию и воспроизводству «социального капитала», капитала доверия, который и является важнейшей предпосылкой эффективного функционирования политических институтов и рыночных механизмов. Одним из ярких примеров эмпирических исследований, показывающих эту закономерность, является работа Роберта Патнема и его коллег, которые выявили эту взаимосвязь на основе сравнительного анализа регионов Италии (Putnam et al., 1993). Кроме того, следует упомянуть позицию таких исследователей, как Фрэнсис Фукуяма (Francis Fukuyama) и Амитай Этциони (Amitai Etzioni), которые считают наличие широкой сети гражданских организаций необходимой структурной предпосылкой для развития демократических институтов и рыночных отношений в современных обществах. Опираясь на этот тезис, исследователи объясняют трудности перехода к рыночной экономике в некоторых странах Восточной Европы и в России неразвитостью гражданского общества (Sandford, 2006: 224). Обратным примером является рост экономики Японии и ряда других «азиатских тигров», который, в том числе, связывают с традиционно высоким уровнем доверия граждан друг к другу и к институтам власти (Никовская, Якимец, 2010: 24). Так, социальный капитал, воспроизводимый общественными институтами, видится исследователям в качестве одного из факторов эффективного государственного управления и проведения экономических реформ, в том числе успешного политического курса в социально-экономической сфере.

Таким образом, исследования групп интересов демонстрируют различную их природу, которая оказывает неоднозначный эффект на процесс государственного управления в целом и на политический курс, предполагающий переход к инновационным способам управления социально-экономической сферой. Вместе с тем работы, посвященные анализу реформ государственного управления социально-экономическими процессами, предлагают иное обоснование значимости общественных институтов для внедрения инновационных механизмов в практику государственного управления.

Так, концепция «нового государственного управления» (new public management) подразумевает внедрение принципа децентрализации, который воплощается, в том числе, в передаче выполнения части некоторых государственных функций негосударственным (в том числе общественным) институтам. Применительно к сфере социальной политики речь идет о передаче общественным институтам функций предоставления социальных услуг незащищенным категориям граждан. В таких странах, как Германия, Франция, Нидерланды, именно некоммерческий сектор является одной из движущих сил производства общественных благ и занимает ведущие позиции в сфере предоставления социальных услуг. Ставка на негосударственные структуры в этих государствах делается с учетом способности НКО осуществлять предоставление социально-значимых услуг населению с существенно меньшими затратами и с использованием инновационных методов (в отличие от государственных органов власти и учреждений).

Таким образом, многие исследователи подчеркивают инновационный характер деятельности некоммерческих организаций, которые способны создавать новые социальные технологии, адаптируемые впоследствии государством или экономическими агентами (Ондрушек, 2003: 26). Именно в этом специалисты видят потенциал некоммерческого сектора в деле развития сферы социальных услуг: сокращение государственных издержек и внедрение новых технологий и подходов для реализации социальной политики.

Экспансия экономики, ориентированной на предоставление услуг в сфере здравоохранения, образования, поддержки социально незащищенных групп населения, приводит, по мнению исследователей, к увеличению объема некоммерческого сектора в странах Западной Европы (Anheier, 2002). Так, в Германии доля некоммерческого сектора составляет 3,6 % ВВП, причем 35 % всех некоммерческих организаций заняты в сфере здравоохранения. Во Франции вклад «третьего сектора» в экономику составляет 3,3 %, из них 30 % некоммерческих организаций ориентированы в своей деятельности на предоставление социальных услуг (Salamon, Anheier, 1996). Интересным примером являются Соединенные Штаты, где 53 % всех некоммерческих организаций заняты в сфере здравоохранения. Это связано с тем, что больницы имеют статус НКО. Этим, кстати, объясняется очень высокая доля некоммерческого сектора в ВВП страны — 6,4 %. Конечно, подходы к реализации социальной политики в каждой стране различаются: в Великобритании широкое распространение получили практики жертвования, в Италии ставка делается на волонтерскую работу, в Германии провозглашен принцип субсидиарности, и т. д. (Kendall, 2001: 8). Однако исследования показывают тенденции к активному развитию и увеличению объема некоммерческого сектора в странах Западной Европы и Америки, прежде всего, благодаря активному использованию его потенциала государством для реализации эф-

фективной социальной политики. По сути, речь идет о формировании новой модели функционирования современного государства, в которой общественные институты являются важной составляющей общего механизма государственного управления. Какие условия формирования и принципы функционирования этой модели можно выделить, изучив опыт западных стран? И каковы перспективы их внедрения в нашей стране? Поискам ответов на эти вопросы и посвящена следующая часть работы.

Для ответа на поставленные вопросы был проведен анализ российских нововведений последних лет в сфере взаимодействия государства и некоммерческого сектора в свете западного опыта. Эмпирическая часть работы посвящена анализу принципов государственного регулирования деятельности НКО, предоставляющих социальные услуги населению, прежде всего особенностям налогового законодательства и государственного финансирования деятельности НКО. Основой для анализа российского случая является внедрение статуса социально ориентированных НКО, которое тесно связано с особенностями налогового регулирования и расширением возможностей для их государственного финансирования на примере Санкт-Петербурга. Основной задачей работы является анализ политического курса российского государства в отношении НКО. В заключении работы представлена оценка предпринятых политических инноваций, направленных на формирование стабильного некоммерческого сектора в качестве «ассистента» государственного управления социальной сферой в России.

## **Социально ориентированные НКО: возможности и ограничения нового статуса**

Европейская модель взаимодействия государства и некоммерческого сектора подразумевает государственное регулирование (прежде всего, снижение налогового бремени и финансирование социальных программ на конкурсной основе) деятельности определенного рода НКО, которые оказывают социально востребованные услуги населению. Так, в законодательстве некоторых западноевропейских стран введено понятие «организации общественной пользы» (public beneficiary organizations). Этот статус позволяет организациям претендовать на снижение налогового бремени и получение других льгот от государства.

Российские новшества последних лет во многом представляют собой институциональное заимствование западноевропейского опыта, но на практике они имели существенно иные последствия для развития НКО. Прежде всего, это относится к законодательному закреплению категории «социально ориентированные» НКО, которая является основанием для предоставления им налоговых льгот и выделения финансирования в рамках правительствен-

ных программ поддержки НКО. Как отметила в своем интервью директор филиала международного центра некоммерческого права в РФ Дарья Милославская, «когда мы предлагали эту идею социально ориентированных НКО, мы предлагали разделить организации на те, которые предоставляют услуги только своим членам, и те, которые оказывают общественную пользу всему обществу (как на Западе). Соответственно, нужно чтобы те, которые помогают всему обществу, получали больше привилегий. Вылилось все в совсем другое»<sup>2</sup>.

В чем состоит особенность проводимых в России преобразований в сфере регулирования НКО и какой эффект они оказывают на взаимодействие государства и некоммерческого сектора в области предоставления социальных услуг населению? Ответ на эти вопросы позволит оценить перспективы развития некоммерческого сектора в качестве общественного потенциала для инновационных технологий и улучшения качества управления социальной сферой.

Одним из направлений административной реформы в сегодняшней России является разграничение полномочий между федеральными и региональными органами власти (прежде всего, относящихся к совместному ведению Центра и регионов). Ревизия выполняемых регионами обязательств, согласно официальному обоснованию, необходима для урегулирования финансовых вопросов<sup>3</sup>. А именно: в новом бюджетном законодательстве заложен принцип «финансовые обязательства под конкретные полномочия», поэтому потребовалась «полная инвентаризация функций министерств и ведомств»<sup>4</sup>. Для некоммерческого сектора эти аспекты административной реформы имели несколько конкретных последствий.

Первое состоит в том, что полномочия по взаимодействию с некоммерческими организациями, которые относятся к совместному ведению центра и регионов, были урегулированы. В апреле 2011 года полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций на уровне российского правительства были переданы Министерству экономического развития<sup>5</sup>. В ближайшее время такие полномочия будут за-

---

<sup>2</sup> Из интервью с Д.И. Милославской, директором филиала Международного центра некоммерческого права в РФ (5 мая 2011 г.).

<sup>3</sup> По мнению исследователей, федеральный центр, таким образом, передает на субнациональный уровень те полномочия, которые ему не нужны (см., например: Петров, 2011).

<sup>4</sup> Официальный сайт административной реформы РФ: [http://ar.economy.gov.ru/ru/about/general\\_info/](http://ar.economy.gov.ru/ru/about/general_info/).

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2011 года № 276 «О внесении



креплены и на региональном уровне. Это, с одной стороны, может иметь положительные эффекты с точки зрения распределения обязанностей по взаимодействию с НКО, которые зачастую рассматриваются органами власти как маргинальная сфера, не требующая профессиональных и материальных инвестиций. Определение уполномоченного органа позволит установить область ответственности и расширить финансовые возможности сектора. С другой стороны, западноевропейские модели взаимодействия и российский опыт показывают, что такого рода регулирование требует межведомственного взаимодействия, что пока не учитывается в законодательных нововведениях проводимых реформ.

Важным законодательным новшеством является закрепление нового понятия социально ориентированных некоммерческих организаций, которые оказывают социальные услуги населению и должны взять на себя определенные государственные функции<sup>6</sup>. Категория социально ориентированных НКО впервые была введена поправками в Федеральный закон от 05.04.2010 № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». В соответствии с этим законом, региональные парламенты обязаны принять соответствующие законы и определить критерии, по которым можно причислить НКО к категории социально ориентированных и задать спектр возможных видов деятельности таких организаций. Как отметила в своем интервью директор филиала Международного центра некоммерческого права в РФ Дарья Милославская, «сначала планировалось, что будет реестр организаций, которые признаются социально ориентированными. А потом организациям, которые есть в этом реестре, будут давать государственную поддержку. В законе все наоборот: сначала организация

---

изменений в Положение о Министерстве экономического развития РФ»: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=113202>.

<sup>6</sup> Показательно, что этому законодательному новшеству предшествовала принятая государством крупномасштабная операция перерегистрации всех НКО, которая преследовала своей целью ревизию российского некоммерческого сектора. Одним из эффектов стало, в частности, сокращение численности некоммерческого сектора. В экспертном и академическом сообществе нет консенсуса относительно оценки проведенной перерегистрации. Часть исследователей указывают на карательный характер и избирательность в проведении проверок и оценке отчетности НКО (см., например: Неправительственные, 2008; Гражданское общество, 2009). Вместе с тем есть работы, авторы которых подчеркивают важность проведенной меры, поскольку она позволила выявить «реально существующие организации» и избавиться от организаций, которые использовали свой статус некоммерческих для финансовых махинаций и «отмывания» денег (Javeline, Lindemann-Komarova, 2008).

должна получить поддержку, а потом включиться в этот реестр»<sup>7</sup>. Таким образом, включение в реестр определяется не на основании объективных критериев оценки деятельности НКО (как это происходит в ряде западно-европейских стран), а по факту предоставления ей финансовой поддержки со стороны государства. Такая интерпретация принципа, реализующегося в странах Западной Европы, ставит под сомнение возможность использования потенциала некоммерческого сектора для развития социальной сферы. Прежде всего, потому, что конкурсы на предоставление финансирования НКО имеют относительно закрытый характер и приводят к формированию круга организаций, систематично получающих государственную поддержку. Внедрение принципа формирования реестра социально ориентированных НКО (СО НКО) на основании описанного принципа приведет к воспроизводству существующей системы финансирования НКО, что не будет способствовать привлечению новых перспективных организаций для реализации социальных проектов и программ. В результате, появление новой категории социально ориентированных НКО скорее будет способствовать закреплению статус-кво, чем созданию условий для развития. Существование институциональной инерции в этой сфере подтверждается и тем, каким образом закон о поддержке социально ориентированных НКО был принят в Санкт-Петербурге.

Опыт принятия этого закона в Санкт-Петербурге показывает, что региональные власти не заинтересованы в создании правовых рамок, отвечающих требованиям некоммерческого сектора и обеспечивающих возможности его дальнейшего развития. Так, одним из первых ограничений регионального закона (принятого в развитие упомянутого выше федерального закона) является отсутствие самого определения социально ориентированных некоммерческих организаций. Кроме того, в нем недостаточно четко прописаны виды деятельности, которые могут осуществлять социально ориентированные НКО: «социальная поддержка и защита граждан», «деятельность в области образования, просвещения, науки и культуры, искусства, здравоохранения, пропаганды здорового образа жизни и т. д.». Задавая такие размытые рамки, законодатель невольно ставит под вопрос возможность государственной поддержки тех организаций, которые ориентированы на защиту семьи, детства, материнства и отцовства; развитие детского и молодежного движения, укрепление межнациональных, межэтнических и межконфессиональных отношений, профилактику экстремизма и ксенофобии, и т. д. Неудивительно, что такие некоммерческие организации уже сейчас видят сложности в том, чтобы «вписать» осуществляемые виды деятельности в существующие правовые нормы (как в Санкт-Петербурге, так и в других регионах России). А это озна-

---

<sup>7</sup> Из интервью с Д.И. Милославской (см. сн. 2).

чает и ограничения для их государственного финансирования, возможности которого предполагают федеральные нововведения. Кроме того, размытость формулировок видится экспертам основанием для различного рода злоупотреблений, например избирательности в применении законодательной нормы и использовании коррупционных практик в определении круга организаций, которым будет предоставлена финансовая поддержка государства.

## **Новые возможности и существующие практики государственной поддержки НКО**

Минэкономразвития был наделен полномочиями создания и ведения реестра СО НКО, чтобы обеспечить нормативно-правовое регулирование их финансовой поддержки в виде государственных субсидий. В соответствии с планами этого федерального ведомства, в 2011 году 10 пилотным регионам будет выделено 600 млн руб. на поддержку социально ориентированных НКО. В 2012 году, с увеличением количества регионов, эта сумма достигнет 1,2, а в 2013-м – 1,8 млрд руб. При этом Минэкономразвития ожидает, что, в соответствии с правительственными программами поддержки СО НКО, выделение средств будет происходить на основе софинансирования, т. е. региональные власти также должны будут «заложить» соответствующие расходы в своих бюджетах. Например, Санкт-Петербург, как регион-донор, может рассчитывать на софинансирование такой программы в пропорции 50 % — средства регионального бюджета, 50 % — федерального.

Кроме того, общероссийские социально ориентированные НКО имеют возможность получать поддержку напрямую из федерального бюджета. Планируется, что на эти цели в 2011 году будет выделено 140 млн руб., в 2012 и 2013 годах — по 300 млн руб. Помимо этого, в 2011 году предполагается выделить 100 млн руб. на подготовку и повышение квалификации работников НКО и чиновников, взаимодействующих с некоммерческими организациями. Таким образом, общий объем финансирования некоммерческого сектора в соответствии с новыми программами составит:

Основание для выделения средств	Объем финансирования (в руб.)		
	2011	2012	2013
Программа поддержки СО НКО	600 млн	1,2 млрд	1,8 млрд
Прямое финансирование всероссийских НКО из федерального бюджета	140 млн	300 млн	300 млн
<i>Итого:</i>	740 млн	1,5 млрд	2,1 млрд

Для сравнения, общая сумма субсидий некоммерческим организациям в виде целевого финансирования и субсидий в Санкт-Петербурге составила 389 304 900 руб. в 2010 году и 521 501 000 руб. в 2011 году. Эти суммы не учитывают финансирование НКО по результатам государственного заказа<sup>8</sup>. При этом стоит отметить, что хотя значительная часть этих средств распределяется между социально ориентированными НКО, на практике из того же источника выделяются и субсидии для некоторых государственных учреждений. Например, государственное образовательное учреждение дополнительного образования детей Дворец детского творчества Адмиралтейского района «У Вознесенского моста» в 2008 году получило грант от Комитета по молодежной политике в размере 240 000 тыс. руб. Государственные учреждения (детские сады, школы, дома искусств и детского творчества) участвуют в конкурсах на предоставление субсидий, поскольку являются юридическими лицами и имеют право подавать заявки на выделение этих средств. Таким образом, фактически происходит подмена целей, ради достижения которых и принимался закон.

Необходимо также отметить тенденцию к получению бюджетного финансирования из года в год одними и теми же некоммерческими организациями. Так, анализ списка НКО — получателей грантов Комитета по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями Санкт-Петербурга — показал, что с 2008 по 2010 год Комитет финансировал в первую очередь те некоммерческие организации, которые уже получали поддержку в предыдущие годы. В 2009 году Комитет выделил 71,5 % от общей суммы тем организациям, которые были профинансированы в 2008 году (из 59 НКО 39 получили поддержку в предыдущем году), в 2010 году эта доля составила 54,5 %. Стоит также упомянуть, что все НКО — это социально ориентированные объединения, которые работают в сфере здравоохранения, образования, молодежной политики, с различными социально незащищенными группами населения.

Для того чтобы оценить общие объемы финансирования НКО из федерального бюджета, следует также учитывать средства, которые выделяются из так называемого президентского гранта<sup>9</sup>. Так, в 2006 году по указу главы государства через организации-операторы (среди них можно назвать АНО «Институт общественного проектирования», общероссийская общественная

---

<sup>8</sup> По результатам анализа законов о бюджете Санкт-Петербурга за 2010 и 2011 годы. Подробную таблицу расчетов см. в Приложении 1.

<sup>9</sup> См., например, распоряжение Президента РФ «Об обеспечении в 2008 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества»: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=045197>.

организация «Лига нации», общероссийский общественный фонд подготовки кадрового резерва «Государственный клуб») были выделены средства на поддержку НКО. Объем выделенных средств составил 20 млн дол. В 2007 году эта сумма увеличилась более чем вдвое: 50 млн дол., а в 2008 году она составила 63 млн дол. Эти средства также в основном были направлены на финансирование НКО, предоставляющих социальные услуги. Так, порядка 1/3 всего было выделено на проекты для социально незащищенных граждан и групп населения с низким доходом. Примерно четверть всех средств была направлена на поддержку культурных, образовательных и исследовательских проектов. И только 10 % от выделенной суммы получили проекты правозащитных организаций (Jakobson, Sanovich, 2010: 294).

Подводя предварительный итог, можно сказать, что за последние несколько лет появились дополнительные возможности для финансирования некоммерческих организаций (президентский грант и правительственные программы), что привело к существенному увеличению государственного спонсирования сектора. По планам Минэкономразвития, эти тенденции будут нарастать. Вместе с тем пример Санкт-Петербурга показывает, что органы власти консервативны в своем выборе организаций-грантополучателей и, скорее всего, выделяемые средства будут распределены между теми некоммерческими организациями, которые традиционно пользуются государственной поддержкой. А это, в свою очередь, означает, что попытки внедрить прогрессивный западный опыт сталкиваются с существующими практиками, которые демонстрируют тенденцию к самовоспроизводству.

Одной из целей проводимой в России административной реформы является реформирование таких неэффективных бюрократических структур, как муниципальные унитарные предприятия (МУП) и государственные унитарные предприятия (ГУП). Их планируется перевести из категории коммерческих организаций в бюджетный учреждения и автономные некоммерческие организации (организационно-правовые формы некоммерческих организаций). По мнению профессора Владимира Якимца, это решение, прежде всего, вызвано необходимостью повысить качество государственного управления в социальной сфере<sup>10</sup>. По сути, данное нововведение представляет собой частичное заимствование модели, получившей распространение в странах Западной Европы. Так, модификация принципов финансирования ГУП и МУП, а также изменение их нормативно-правового статуса позволят, по расчетам Минэкономразвития, снизить издержки их работы и повысить качество предоставляемых услуг. Эти существенные преобразования, несомненно, скажутся на серьезном увеличе-

---

<sup>10</sup> Из интервью с В.Н. Якимцом, главным научным сотрудником ИСА РАН, профессором МФТИ, д.с.н., (30.06.2011 30 июня 2011 г.).

нии объема некоммерческого сектора и его доли в валового регионального продукта (ВРП). Следовательно, у ныне существующих некоммерческих организаций появятся серьезные конкуренты из числа бывших МУП и ГУП, которые также работают в сфере предоставления социальных услуг. Таким образом, одним из возможных последствий может стать пополнение некоммерческого сектора за счет бывших организаций с государственной формой собственности. Процесс преобразования унитарных предприятий только начат и находится на стадии разработки законодательных процедур для перехода нынешних унитарных предприятий из одной нормативно-правовой формы в другую. Однако уже сейчас можно предположить, что нынешние принципы взаимодействия некоммерческого сектора с органами власти (закрытость конкурсных процедур и ограничение широкого круга доступа НКО к государственному финансированию) скорее всего, останутся в системе взаимодействия государства с теми унитарными предприятиями, которые будут преобразованы в автономные некоммерческие организации.

Следует отметить, что отчасти именно этот процесс преобразования стал одним из стимулов к снижению налогового бремени в отношении некоммерческих организаций в целом. Система налогообложения является одним из тех условий, которые оказывают влияние на развитие некоммерческого сектора и определяют его роль в системе государственного управления. В последние годы в этой сфере также произошли существенные изменения, которые сказываются на развитии некоммерческих организаций и их положении в сфере предоставления социальных услуг населению.

Сразу следует отметить, что налоговое законодательство в отношении некоммерческого сектора постоянно меняется, зачастую обременяя НКО дополнительными обязательствами, что негативным образом отражается на развитии сектора в целом. Например, намерения Правительства РФ увеличить тарифы страховых взносов до 34 % (с 26 % и 14 % для организаций, находящихся соответственно на общем и упрощенном режиме налогообложения) вызывали серьезные опасения в экспертном сообществе<sup>11</sup>. Результатом серьезного лоббирования стало снижение тарифов страховых взносов на 2012–2013 годы до 30 %, а для организаций малого предпринимательства и некоммерческих организаций до 20 %<sup>12</sup>. Таким образом, этот вопрос был

---

<sup>11</sup> Повышение тарифов регламентировано Федеральным законом № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» от 24 июля 2009 года.

<sup>12</sup> Эти изменения вступят в силу на основании Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам установления

разрешен в пользу некоммерческих организаций и создания благоприятных условий для их развития.

Среди таких законопроектов, которые предусматривают увеличение административных расходов для НКО, можно назвать следующие. Находящийся на рассмотрении Государственной Думы РФ законопроект № 557872-5 значительно ужесточает административную ответственность за нарушения законодательства о труде и об охране труда (речь идет об аттестации трудовых мест по условиям труда), что также может увеличить административные издержки для НКО. В результате принятия этого закона всем юридическим лицам, к которым относятся и НКО, необходимо будет внедрить дорогостоящие сертифицированные системы персональных данных.

На обсуждении Государственной Думы также находится проект Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса РФ, а также в отдельные законодательные акты РФ»<sup>13</sup>. По словам председателя совета некоммерческого партнерства «Юристы за гражданское общество» Дарьи Милославской, «этот законопроект подразумевает изменения, которые могут затруднить работу НКО»<sup>14</sup>. Таким образом, видно, что федеральный законодатель не учитывает специфику некоммерческих организаций, уравнивая их в обязанностях со всеми юридическими лицами, что противоречит декларируемым намерениям о создании благоприятных условия для развития НКО и не соответствует принципам западноевропейской модели партнерства в социальной сфере.

Вместе с тем за последние несколько месяцев в налоговое законодательство были внесены изменения, которые снижают налоговое бремя для НКО. Так, с 1 января 2012 года вступают в силу поправки в Налоговый кодекс РФ (статьи 217 и 219 главы 23 «Налог на доходы физических лиц»), которые освобождают от выплаты налога на доходы физических лиц (НДФЛ) доходы (в виде имущества, в том числе денежных средств), переданные жертвователями на формирование целевого капитала НКО<sup>15</sup>. Таким образом, благополучатели, которые принимают деньги из фондов или частных пожертвований

---

тарифов страховых взносов в государственные внебюджетные фонды», который был одобрен Советом Федерации 25 ноября 2011 года.

<sup>13</sup> Последняя редакция проекта ФЗ Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса РФ, а также поправки в отдельные законодательные акты РФ» доступны на сайте НП «Юристы за гражданское общество»: [http://www.lawcs.ru/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=22&Itemid=79](http://www.lawcs.ru/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=22&Itemid=79).

<sup>14</sup> Из интервью с Д.И. Милославской (см. сн. 2).

<sup>15</sup> Правовой бюллетень НП «Юристы за гражданское общество» № 91 (от 3 ноября 2011 г.).



на социальные нужды (лечение или обучение), не будут платить подходящий налог. Конечно, эта мера является прогрессивной и должна оказать позитивное влияние на развитие благотворительности в целом и развитие финансовой базы некоммерческих организаций, для которых пожертвования являются одним из значимых источников доходов.

Кроме того, 2 ноября 2011 года сразу в трех чтениях Государственной Думой РФ принят и направлен на одобрение Совета Федерации законопроект № 598405-5 «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», которым отменяется большинство оснований для внеплановых проверок некоммерческих организаций. Принятым законопроектом предложено оставить только одно основание для проведения внеплановой проверки НКО: проверка данных о перечислении пожертвований на счет политической партии или её регионального отделения<sup>16</sup>. Учитывая те сложности, которые влекли за собой существовавшие основания для внеплановых проверок, нынешняя редакция закона, несомненно, является прогрессивной и избавляет организации от дополнительных административных барьеров.

Рассмотренные законодательные новшества, регулирующие налогообложение и несение других административных расходов для НКО, явно носят двойственный характер. Часть из них вполне соответствует декларируемым административной реформой принципам: снижение тарифов страховых взносов и регулирование выплат налога на доходы физических лиц, а также уменьшение оснований для внеплановых проверок. Однако следует отметить несогласованность этих мер с законодательством, принимаемым в отношении юридических лиц в целом. С одной стороны, это свидетельствует об отсутствии единой, сбалансированной политики в отношении некоммерческого сектора. С другой стороны, показывает, что экспертное сообщество и ведущие некоммерческие организации исключены из участия в законодательном процессе и имеют возможность реагировать на введение законодательных новшеств только после принятия соответствующих норм, опираясь на негативный опыт реализованных политических мер. Этот вывод подтверждается неоднократными попытками снизить тарифы страховых взносов и примером принятия закона о социально ориентированных НКО в Санкт-Петербурге.

---

<sup>16</sup> Пункт 4 статьи 35 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», пунктом 13 статьи 59 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».



Проведенный предварительный анализ позволяет сделать несколько выводов относительно трендов развития некоммерческого сектора в России и использования его потенциала для перехода к инновационному способу управления социальной сферой. В целом административная реформа декларирует прогрессивные меры для некоммерческих организаций: введение категории социально ориентированных НКО, расширение возможностей государственного финансирования некоммерческих организаций, предоставляющих социальные услуги, снижение налогового бремени и других административных барьеров. Как показывает анализ, в основном они представляют собой институциональные заимствования западноевропейского опыта, который ориентирован на использование потенциала некоммерческого сектора для инновационного развития социальной сферы. Вместе с тем реализация мер административной реформы на примере Санкт-Петербурга позволяет сделать вывод о том, что инновационные меры (такие как создание условий для развития СО НКО, регулирование налогообложения и предоставление государственных льгот) или не адаптируются вовсе (как рамочный закон о поддержке СО НКО в Санкт-Петербурге), или их смысл выхолащивается на стадии реализации.

Иначе говоря, прежние практики взаимодействия государства и некоммерческого сектора остаются преобладающими, несмотря на изменения законодательства и на выделение государством дополнительных средств. Ярким примером здесь является закрытость проведения в Санкт-Петербурге (и в других регионах России) конкурсов на предоставление субсидий или государственного заказа для НКО, что способствует коррупции этого механизма. К сожалению, предлагаемые изменения в законодательстве не способны снизить существующие барьеры, что значительно влияет на развитие некоммерческого сектора в целом и, конечно, негативно сказывается на том вкладе, который может быть привнесен НКО в социальную сферу в России.

### Литература

*Гражданское общество* (2009). Гражданское общество в антигражданских обстоятельствах. Доклад организации Хьюман Райтс Вотч о состоянии гражданского общества в России. (Доступ 10 апреля 2010 года: <http://www.hrw.org/ru/node/83867/section/2>).

*Заостровцев А.П.* (2009). Теория общественного выбора и конституционная политическая экономия. Санкт-Петербург.

*Неправительственные* (2008). *Неправительственные. Десятилетие выживания* // Под ред. Д.А. Колбасина. Казань: Отечество.

*Никовская Л.И., Якимец В.Н.* (2010). Модернизация и публичная политика: актуальные проблемы и дискурс // Оценка состояния развития гражданского общества России: проблемы, инструменты и региональная специфика / Под ред. В.Н. Якимца. М.: КРАСАНД. С. 18–30.

*Ондрушек Д.* (2003). Хрестоматия для некоммерческих организаций. Братислава.

*Петров Н.* (2011). Региональные элиты-2010: двадцать лет спустя // 20 лет падения Берлинской стены: прорыв к свободе / Под ред. Н. Бубновой. Московский Центр Карнеги. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН). С. 101–143.

*Anheier H.* (2002). The Third Sector in Europe: Five Theses // Civil Society Working Paper N 12 (<http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/pdf/CSWP/CSWP12.pdf>).

*Foley M., Edwards B.* (1996). The Paradox of Civil Society // Journal of Democracy. Vol. 7, N 3. P. 38–52.

*Jakobson L., Sanovich S.* (2010). The Changing Models of the Russian Third Sector: Import Substitution Phase // Journal of Civil Society. Vol. 6, N 3. P. 279–300.

*Javeline D., indemann-Komarova S.* (2008). How we assess civil society developments. The Russia Examples // PONARS Eurasia Policy Memo N 34 (<http://ceres.georgetown.edu/esp/ponarsmemos/page/55934.html>).

*Kendall J.* (2001). The Third Sector and the Development of European Public Policy: Frameworks for Analysis? (Доступ 8 января 2011: <http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/pdf/CSWP/CSWP19.pdf>).

*Munro-Clark M.* (1992). Introduction: Citizen Participation — An Overview // Citizen Participation in Government / Ed. by Munro-Clark M. Sydney: Hale and Iremonger. P. 13–20.

*Putnam R., Leonardi R., Nanetti R.* (1993). Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press.

*Rogovski R., Wasserspring L.* (1971). Does Political Development Exist? Corporatism in Old and New Societies. London: Sage Publication.

*Salamon L.M., Anheier H.K.* (1996). Social Origins of Civil Society: Explaining the Non-profit Sector Cross-nationally // Working paper, Johns Hopkins University: Institute for Policy Studies. (Доступ 10 апреля 2010 года: [http://ccss.jhu.edu/pdfs/CNP\\_Working\\_Papers/CNP\\_WP22\\_Origins\\_1996.pdf](http://ccss.jhu.edu/pdfs/CNP_Working_Papers/CNP_WP22_Origins_1996.pdf)).

*Sandford M.* (2006). Civic Engagement in the English Regions: New-corporatism, Networks, New Forms of Governance // Regional and Federal Studies. Vol. 16, N 2. P. 221–238.

Название комитета	Закон о бюджете Санкт-Петербурга (2010 г.)				Закон о бюджете Санкт-Петербурга (2011 г.)			
	Целевое финансирование	Субсидии НКО	Общая сумма		Целевое финансирование	Субсидии НКО	Общая сумма	
Комитет по здравоохранению	800 000	-	800 000		750 000	-	750 000	
Комитет по культуре	25 570 000		25 570 000		25 800 000	25 000 000	50 800 000	
Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности	500 000	-	500 000		-	-	-	
Комитет по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями	11 312 900	500 000	11 812 900		-	10 426 000	10 426 000	
Комитет по науке и высшей школе	1 000 000	-	1 000 000		300 000	-	300 000	
Комитет по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности	4 200 000	-	4 200 000		-	-	-	
Комитет по социальной политике	318 722 000	-	318 722 000		416 325 000	-	413 326 000	
Комитет по труду и занятости населения	2 100 000	-	2 100 000		1 500 000	-	1 500 000	
Комитет экономического развития промышленности и торговли	15 400 000	-	15 400 000		23 900 000	-	23 900 000	
Управление по развитию садоводства и огородничества Санкт-Петербурга	-	9 200 000	9 200 000		-	2 000 000	2 000 000	
Комитет по физической культуре и спорту	-	-	-		15 500 000	-	15 500 000	
<b>Всего</b>			389 304 900				518 502 000	

**Анна Тарасенко**  
Административная реформа и роль НКО  
в инновационном развитии социальной сферы

Препринт М-27/11

В авторской редакции

Корректор — Е.И. Васьковская

Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге  
191187, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, 3  
books@eu.spb.ru

Подписано в печать 20.12.11  
Формат 60x88 1/16. Тираж 50 экз.



**Центр исследований модернизации  
Европейского университета в Санкт-Петербурге**

Центр создан в августе 2008 года в целях развития междисциплинарных сравнительных социальных, экономических и политических исследований. Задачами М-Центра являются реализация научно-исследовательских программ и проектов по направлениям его работы, создание и поддержание интенсивной и эффективной коммуникативной научной среды, содействие подготовке и повышению квалификации молодых ученых, подготовка и распространение научно-исследовательских и экспертных публикаций, ориентированных на научное сообщество и на широкую общественность.

В составе М-Центра работают специалисты,  
участвовавшие в подготовке коллективных монографий:

Травин Д., Маргания О. **ЕВРОПЕЙСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ**  
в 2 кн. М.; СПб.: АСТ, Terra Fantastica, 2004.

Маргания О., ред. **СССР ПОСЛЕ РАСПАДА**  
СПб.: «Экономическая школа» ГУ ВШЭ, 2007.

Добронравин Н., Маргания О., ред. **НЕФТЬ, ГАЗ, МОДЕРНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВА**  
СПб.: «Экономическая школа» ГУ ВШЭ, 2008.

**Президент М-Центра — кандидат экономических наук О.Л. Маргания**  
**Научный руководитель М-Центра — кандидат экономических наук Д.Я. Травин**  
**Исполнительный директор М-Центра — кандидат политических наук В.Я. Гельман**