



# **ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ВОСПРИЯТИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ВЛАСТИ И БЛАГОТВОРИТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ**

**Аналитический отчет по результатам социологического  
исследования**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>3</b>
Цель исследования.....	3
Предмет исследования.....	3
Объект исследования.....	3
Методика исследования .....	4
Авторский коллектив.....	4
Структура отчета и представление данных.....	4
Приложения.....	5
<b>ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ.....</b>	<b>6</b>
<b>1. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КАК ФАКТОР, ВЛИЯЮЩИЙ НА РЕАЛИЗАЦИЮ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ОЦЕНКА ЗНАЧИМОСТИ И ВЕКТОРА ВЛИЯНИЯ .....</b>	<b>8</b>
1.1. Оценка представителей власти.....	8
1.2. Оценка представителей благотворительных организаций .....	10
<b>2. ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ОБ ОСНОВНЫХ ДОСТОИНСТВАХ И НЕДОСТАТКАХ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТИ, ЕГО «ПРОБЛЕМНЫХ ЗОНАХ» .....</b>	<b>13</b>
2.1. Оценка состояния федерального законодательства в области благотворительности .....	13
2.1.1. Оценка представителей власти.....	13
2.1.2. Оценка представителей благотворительных организаций .....	16
2.2. Региональное законодательство в области благотворительности .....	30
2.2.1. Мнения представителей власти.....	30
2.2.2. Мнения представителей благотворительных организаций .....	31
<b>3. ЖЕЛАТЕЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ .....</b>	<b>33</b>
3.1. Представления властных структур .....	33
3.2. Представления благотворительных организаций.....	35

## Введение

В настоящем отчете представлены результаты социологического исследования по теме **«Законодательство о благотворительной деятельности в восприятии представителей власти и благотворительных организаций в российских регионах»**, проведенного АНО «Социологическая мастерская Задорина» (Исследовательская группа ЦИРКОН) в апреле-мае 2008 г. по заказу Комиссии Общественной палаты РФ по развитию благотворительности и совершенствованию законодательства о НКО.

### Цель исследования

Целью исследования являлось получение информации об оценках существующего законодательства, регулирующего благотворительную деятельность, и ожиданиях в отношении направлений его усовершенствования. Оценки данной области законодательства были получены от двух групп – представителей некоммерческих и благотворительных организаций, с одной стороны, и представителей органов власти, ответственных за взаимодействие с благотворительными организациями, с другой стороны.

### Предмет исследования

Предмет исследования включал в себя следующие компоненты:

- *общая оценка состояния* российского законодательства, регулирующего благотворительную деятельность (как федерального, так и регионального);
- *представления о достоинствах и недостатках*, основных «проблемных» зонах российского законодательства, регулирующего благотворительную деятельность;
- *представления о желательных направлениях изменения* (усовершенствования) законодательства, регулирующего благотворительную деятельность.

### Объект исследования

Объектом исследования являлись представители двух профессиональных групп из 6 регионов РФ:

- *представители (руководители) благотворительных организаций (ассоциаций, фондов и т.п.)*, действующих в регионе;
- *представители местных и региональных органов власти*, руководители соответствующих департаментов и структур, ответственных за взаимодействие с общественными (в т.ч. благотворительными) организациями.

При формировании выборки отбор регионов осуществлялся с учетом степени «продвинутости» регионов с точки зрения развития некоммерческого сектора, а также разработанности документов, регламентирующих деятельность благотворительных организаций. В выборку были включены следующие регионы: Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Екатеринбург, Самара, Новосибирск.

В каждом регионе было опрошено по 4-5 руководителей благотворительных организаций и по 1-2 представителя органов власти. Общий объем выборочной совокупности составил 38 респондентов.

Список регионов и распределение выборочной совокупности респондентов представлены в таблице 1.

**Таблица 1. Объем и структура региональных подвыборок**

	Регион	Представители органов власти	Представители благотворительных организаций
1	Москва	2	4
2	Санкт-Петербург	1	4
3	Нижний Новгород	2	5
4	Екатеринбург	1	4
5	Самара	2	5
6	Новосибирск	1	7
	ИТОГО	9	29
		38	

## Методика исследования

Исследование было реализовано в *качественной парадигме* сбора и анализа данных. Методической основой исследования являлся опрос представителей органов региональной и местной власти, а также руководителей благотворительных организаций, действующих в регионах, в виде личного неформализованного интервью в соответствии с подготовленным гайдом (путеводителем) интервью. Длительность интервью составляла 40-45 минут.

## Авторский коллектив

В работе над обзором принимали участие: Шубина Л.В. (руководитель проекта), Возжова Н.П.

## Структура отчета и представление данных

Отчет состоит из трех основных разделов:

1. Оценка значимости законодательного фактора и его влияния на реализацию благотворительной деятельности.
2. Представления об основных достоинствах и проблемных зонах российского законодательства в области благотворительности.
3. Желательные направления усовершенствования законодательства, регулирующего благотворительную деятельность.

В тексте отчета приводятся цитаты из интервью с респондентами с указанием их города проживания и принадлежности к группе: представитель власти (используется аббревиатура ПВ) или представитель благотворительной организации (ПБО).

## Приложения

1. Инструментарий исследования: гайды для опроса представителей органов власти и благотворительных организаций;
2. Список респондентов;
3. Стенограммы интервью с респондентами.

## Основные выводы исследования

1. Все респонденты, принявшие участие в исследовании, - как со стороны органов власти, так и благотворительных организаций - считают законодательство важнейшим фактором, определяющим состояние и развитие благотворительной деятельности в России.

2. На настоящий момент большинство респондентов оценивает состояние российского законодательства о благотворительности как требующее детальной и систематической доработки. Существующие законы часто воспринимаются не как стимулирующие развитие данной сферы деятельности, а наоборот, как создающие значительные препятствия.

3. На уровне законодательства в целом, респонденты обеих групп усматривают ряд его важнейших ограничений системного характера. Основные претензии, предъявляемые ими к существующим федеральным законам:

- ✓ их слишком общий, рамочный характер;
- ✓ неопределенность важнейших понятий и формулировок;
- ✓ противоречивость отдельных законов и подзаконных актов, относящихся к одному и тому же объекту – благотворительным организациям.

Кроме того, законодательство отражает и проблемы, связанные с отсутствием общей государственной концепции и политики в области благотворительности, несформулированностью четких приоритетов в этой области, да и отсутствием приоритета самой сферы благотворительной деятельности. Все эти недостатки и «белые пятна» законодательства существенным образом сказываются на практической деятельности НКО.

4. Среди «проблемных зон» российского законодательства участники опроса выделяют в первую очередь вопросы налоговой сферы, среди которых наиболее острой является проблема налогообложения благотворителей. По мнению респондентов, отсутствие налоговых льгот для жертвователей составляет значительный барьер на пути развития благотворительности, так как препятствует значительному увеличению внутрироссийского финансирования. Другие стороны налогового законодательства – в особенности, налогообложение НКО и благополучателей – также представляются респондентам требующими пересмотра.

5. Среди наиболее важных ограничений законодательства большинство респондентов назвало также такие проблемы, как

несовершенная система учета и отчетности НКО; отсутствие законодательного регулирования волонтерской деятельности; недостатки закона о социальной рекламе и отсутствие государственной поддержки в области информирования общественности о благотворительной деятельности.

6. Многие благотворительные организации, особенно работающие в сфере социальной защиты, озабочены проблемами взаимодействия с государством, нерешенности вопросов о разделении функций и полномочий между государственным и «третьим» сектором в области социальной защиты. Они считают необходимым принятие и реализацию разработанного законодательства о государственном заказе, которое позволяло бы государству передавать ряд функций и полномочий общественным и благотворительным организациям, обеспечивая при этом их бюджетирование. По мнению респондентов, внедрение этого механизма дало бы импульс как развитию на должном уровне сферы социальных услуг, так и дальнейшей профессионализации «третьего сектора».

7. Представления обеих групп респондентов, работающих в государственном и в «третьем» секторах, о наиболее важных проблемных зонах законодательства и направлениях его усовершенствования в целом совпадают, между ними не наблюдается кардинальных различий. Вместе с тем значимость некоторых проблем выше для представителей благотворительных и общественных организаций: к ним относятся в первую очередь, проблемы неразработанности нормативной базы, регулирующей привлечение и деятельность добровольцев, а также проблемы, связанные с взаимодействием с государством – ограниченность и несовершенство механизмов государственного финансирования, сложности с реализацией процедуры государственного заказа.

8. Кроме недостатков законодательства, респонденты выделили ряд социальных факторов, которые создают существенные препятствия на пути развития благотворительности в России. Среди них на первое место вышел фактор общественного сознания: ценностный кризис в обществе, отрицательное отношение к теме благотворительности, недоверие к благотворительным организациям. Кроме того, упоминались фактор чрезмерной бюрократизации, мешающей общественным организациям реализовывать отдельные проекты, а незащищенным категориям населения – осуществлять свои законные права; и фактор недостаточности финансирования НКО, который, в свою очередь, является следствием нехватки государственной финансовой помощи, незаинтересованности российских компаний в поддержке благотворительности и снижения активности иностранных источников.

# 1. Законодательство как фактор, влияющий на реализацию благотворительной деятельности: оценка значимости и вектора влияния

Из практики социологических исследований, из других источников известно, что представители благотворительных организаций нередко выражают неудовлетворенность состоянием российского законодательства, регулирующего благотворительную деятельность, зачастую выставляя его в качестве чуть ли не главной причины, затрудняющей их деятельность или делающей ее неэффективной. При планировании настоящего исследования была поставлена задача определить, в какой степени претензии к законодательству о благотворительной деятельности носят конкретный характер, насколько они мотивированы и обоснованы.

В начале интервью всем участникам опроса предлагалось перечислить факторы, осложняющие деятельность российских благотворительных организаций, для того чтобы выяснить, какое место среди этих факторов занимает текущее законодательство.

## 1.1. Оценка представителей власти

Большинство опрошенных представителей властных структур считают законодательство важнейшим фактором, влияющим на эффективность осуществления благотворительной деятельности. Законодательство воспринимается как основа построения этой деятельности, как свод определенных правил игры, определяющих как взаимоотношения между ключевыми агентами данного рынка, так и позицию государства в данной области, - включая систему приоритетов и стратегию развития.

*«...законодательство – это основа. Это самое важное. ... И я считаю, что если есть правила игры, а закон – это правила игры, которые мы все должны соблюдать и в соответствии с этими правилами должна выстраиваться жизнь» (ПВ, интервью №30, Москва).*

Значимость законодательства как системы, задающей рамки и основания благотворительной деятельности, воспринимается так остро, в частности, по причине неудовлетворенности его актуальным состоянием. В ходе своей работы, взаимодействия с благотворительными организациями опрошенные респонденты часто сталкиваются с проблемами, обусловленными недостатками сложившейся законодательной базы. Именно поэтому **законодательство воспринимается большинством из них как фактор, существенно осложняющий эффективную реализацию и развитие благотворительной деятельности.**

*«...Когда ты не знаешь правила игры, процесс не развивается. Нас это как-то стопорит в нашем движении вперед» (ПВ, интервью №30, Москва).*

Говоря о конкретных «стратегических» недостатках этой системы, представители органов власти называли следующие, во многом взаимосвязанные, факторы:

- **терминологическое несовершенство:** отсутствие единой трактовки важнейших понятий, вызывающее спорные ситуации на практике.



*«Сам термин благотворительность понимается всеми далеко неоднозначно. Вы наверняка встречались с таким явлением, когда одно и то же понятие, такое как благотворительность, милосердие, меценатство в устах разных людей и в разных контекстах совершенно различны. Это разные понятия и нет четкого понимания, что такое благотворительность. В законе не прописано четко. И это вызывает ряд спорных ситуаций. /.../ Самый главный фактор, который мешает – это недостатки правового поля. Я не говорю, что оно плохое. Оно именно недостаточное. Не все явления вводит в правовое русло и не все явления описываются в терминах юридического языка» (ПВ, интервью №31, Москва).*

- слишком **общий, рамочный характер федерального законодательства** по благотворительности.

- **отсутствие единой законодательной концепции**, которая бы связно, непротиворечиво и последовательно воплощалась в важнейших законодательных актах, регулирующих данную сферу – таких, как Закон о благотворительности, Закон об общественных организациях, Закон о некоммерческих организациях, Налоговый кодекс. На фоне отсутствия такой концепции частые изменения в отдельных законодательных актах воспринимаются как хаотичные и непоследовательные.

- **отсутствие единой стратегии поддержки благотворительных, общественных организаций со стороны государства**, включающей продуманную систему приоритетов и предпочтений. При этом потребность в стратегии велика **как на федеральном, так и на региональном, и местном уровне.**

*«Сегодня нет единого стержня, стратегии как на уровне государства, так и на уровне региона, муниципалитета, приоритетов. Сегодня нигде не прописано что есть благотворительность, чем она должна заниматься, что есть приоритет потому, что мы все настолько разные, Россия большая, то есть у центральных регионов одни проблемы, у нас сегодня какие-то другие проблемы и не за что хватиться» (ПВ, интервью №35, Екатеринбург).*

Противоречия и несогласованность между федеральной и региональной нормативной базой приводят некоторых респондентов к выводу о том, что необходимость и принципы разработки региональных законодательных актов должны быть также прописаны на федеральном уровне, что стимулировало бы развитие законодательства в регионах.

- **неполнота, недоработанность законодательной базы**: непрописанность механизмов реализации тех или иных законодательных актов или противоречивые толкования одних и тех же принципов в разных актах часто мешает их воплощению на практике. Так, например, по мнению респондента из Екатеринбурга (интервью №35), в законе о благотворительности постулируется приоритетное право благотворительных организаций на размещение государственных и федеральных заказов, а в законе о размещении государственных и федеральных заказов ничего об этом не говорится.

Несмотря на то, что все представители органов власти убеждены в высокой значимости законодательного фактора, несколько респондентов не считают его первоочередной проблемой при осуществлении благотворительной деятельности. В частности, более позитивно оценивают сложившуюся ситуацию респонденты из

Самары, благодаря тому, что они опираются на более разработанное региональное законодательство.

## 1.2. Оценка представителей благотворительных организаций

Позиции представителей благотворительных организаций по вопросу о значимости законодательства близки к мнениям представителей власти: несовершенство российского законодательства воспринимается ими как **важнейший фактор, препятствующий должному развитию благотворительной деятельности**. По мнению представителей «третьего сектора», все или многие проблемы, с которыми их организации сталкиваются на практике, так или иначе связаны с недостатками нормативной базы. В описаниях ее системных недостатков респонденты-практики были также близки к представителям властных структур, называя, в сущности, те же самые аспекты:

**- концептуальную неопределенность, размытые формулировки в законе о благотворительности.**

*«Если четко будет прописано, что такое благотворительность, а не просто будет стоять формулировка. Пусть стоит формулировка - общественно-полезные цели. Но пусть стоит двоеточие и будет написано – в том числе. Чтобы какие-то определенные действия можно было не толковать двузначно, чтобы не возникало противоречий хотя бы на уровне меня и бухгалтерии. Я уже не говорю про аудиторов, налоговые и прочие контролирующие органы.*

*С учетом того, что благотворительность – это социально направленная деятельность, соответственно, должны быть определенные послабления, которые покажут, что эта социально-направленная деятельность поддерживается государством» (ПБО, интервью №3, Москва).*

*«А закон о благотворительной деятельности, его читать страшно...там даже нет определённой концепции, что вообще такое благотворительность, не дана самая основная характеристика благотворительности, поэтому о чём мы можем с Вами говорить, о какой помощи. Нет конкретики, нет задачи и цели благотворительности в России» (ПБО, интервью №15, Екатеринбург).*

*«Закон фактически поддерживает только те организации, в которых есть прямой благополучатель. Так что необходимо расширять толковую базу понятия «благотворительная деятельность» и включать туда список организаций, законодательно попадающих сейчас под это понятие весьма условно» (ПБО, интервью №23, Новосибирск).*

**- существование трех разных законов («Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях», «О благотворительности»), регулирующих деятельность благотворительных организаций, с определенными различиями;**

**- слишком общий характер законодательства, отсутствие концепции благотворительной деятельности; отсутствие четко определенных государственных приоритетов в политике благотворительности и приоритета самой сферы благотворительности как таковой.**

*«Я бы сказала, что (законодательство) очень рамочное, ни о чем не говорящее, никакое. Там не расставлены приоритеты. Там не говорится, какие*

*направления деятельности НКО для государства важны, ничего не говорится об их поддержке. Мы не знаем, важна ли наша работа для государства» (ПБО, интервью №7, Санкт-Петербург).*

- **отсутствие четких механизмов реализации действующих законов**, как на федеральном, так и на региональном уровне.

Для руководителей благотворительных организаций характерно представление о том, что существующие законы устарели, что развитие практики в этой области опережает развитие законодательной базы и происходит исключительно по инициативе «снизу»:

*«Уровень развития общества в данном случае опережает развитие законодательства. Именно поэтому основная необходимость сейчас заключается в том, чтобы как раз привести в соответствие нормативно-правовую базу к системе социальных технологий, которую мы имеем» (ПБО, интервью №12, Нижний Новгород).*

Сегодня благотворительные организации ждут от государства ясно сформулированной позиции в сфере своей деятельности, четкой и комплексной политики государственной поддержки.

*«Должна быть проявлена политическая воля для формирования системного подхода к деятельности общественных и благотворительных организаций» (ПБО, интервью №23, Новосибирск).*

*«Нужно проанализировать нашу законодательную базу, которая регламентирует деятельность благотворительных организаций и сделать наше законодательство таким, чтобы можно было стимулировать и благотворителей на развитие благотворительной деятельности и структурировать деятельность самих благотворительных организаций» (ПБО, интервью №11, Нижний Новгород).*

Вместе с тем некоторые участники опроса считают, что в сфере социальной работы сегодня сложилась ситуация скрытого противостояния государства и благотворительных организаций, которые фактически конкурируют «за один и тот же бюджет» (ПБО, интервью №7, Санкт-Петербург); причем эта скрытая конкуренция все больше усиливается, а государство и «третий сектор» очевидно находятся в неравноправном положении. В связи с этим у представителей «третьего сектора» возникают опасения за собственное будущее:

*«В социальной сфере /.../ сейчас очень сильный напор со стороны государства в развитии именно государственных социальных служб. ...Для государства, в данный момент, возможны два пути: один из них - это развитие собственных структур и учреждений, вкладывание туда средств и, соответственно, в определенный момент сказать, что «у нас социальной службой занимается государство и НКО здесь не нужны»; либо сейчас уже можно сделать сознательный выбор и сказать, что в государстве недостаточно, по крайней мере, человеческих ресурсов, или сказать о том, что некоммерческие организации находятся ближе к целевым группам, и они более чутко реагируют на их потребности, и более быстро перестраиваются с точки зрения структур*

*и функций и поэтому, я – государство готово финансировать некоммерческие организации, оказывающие социальные услуги. Но вот сейчас развитие идет по первому сценарию, когда развивается государственная служба, некоммерческие организации остаются в стороне, и через какое-то время у нас будет вопрос: «А чем мы вообще занимаемся?» (ПБО, интервью №5, Санкт-Петербург).*

Таким образом, проблема разделения функций и сфер ответственности между государством и «третьим сектором» также является весьма актуальной и требующей учета при дальнейшем развитии законодательной системы.

Лишь несколько представителей благотворительных организаций (4-5 респондентов из 29), в противовес мнению большинства, выразили удовлетворенность состоянием нормативной базы и не считают его препятствием в осуществлении своей деятельности.

## 2. Представления об основных достоинствах и недостатках российского законодательства в области благотворительности, его «проблемных зонах»

Наряду с общими оценками значимости и влияния текущего законодательства на реализацию благотворительной деятельности участникам опроса было предложено высказать свои соображения о конкретных недостатках и достоинствах законодательства.

### 2.1. Оценка состояния федерального законодательства в области благотворительности

#### 2.1.1. Оценка представителей власти

Как отмечалось выше, большинство опрошенных представителей властных структур не удовлетворены текущим состоянием законодательства в области благотворительности. Ни один из респондентов не назвал какие-либо позитивные черты, преимущества российских законов в данной сфере, а обсуждение их «проблемных зон», напротив, оказалось весьма содержательным.

По вопросу о том, что больше препятствует благотворительной деятельности – *несовершенство законов или их неисполнение* – мнения разделились. Наиболее распространенной оказалась точка зрения о том, что ведущим барьером является несовершенство законодательной базы. Впрочем, были представлены и другие мнения: два респондента считают, что эти два фактора равнозначны, еще один участник опроса – что неисполнение законов является прямым следствием их несовершенства.

При обсуждении «проблемных зон» законодательства респонденты затронули широкий круг вопросов. Наиболее часто – практически в каждом интервью – ими упоминались недостатки, лежащие в плоскости налоговой системы, а именно:

1. **Непомерное налогообложение НКО и отсутствие льгот по аренде помещений, коммунальным платежам.** По существующему налоговому законодательству, некоммерческие организации приравниваются к коммерческим, что влечет за собой отсутствие каких-либо льгот даже по арендной плате или налогу на имущество. В условиях высоких цен на аренду помещений НКО не могут конкурировать с коммерческими организациями и находятся в заведомо худшем положении.

Такая ситуация воспринимается особенно тяжело по сравнению с прошлым, когда НКО обладали определенными налоговыми льготами. Большинство респондентов согласны с тем, что те налоговые послабления, которые существовали прежде, были чрезмерными и привели к злоупотреблениям, однако нынешнее решение вопроса также их не устраивает: система налоговых льгот для НКО должна существовать. Некоторые представители власти предложили вернуться к идее такой системы, возможно, с совершенствованием механизма ее контролирования.

Восстановление системы льгот для НКО, с точки зрения респондентов, - это не только необходимость для НКО, чьи материальные ресурсы ограничены, но и своеобразный знак внимания со стороны государства:

*«...Если бы эту льготу вернули, то это было бы для этих организаций сигналом, что власть их поддерживает, понимает их проблемы и каким-то образом стремится ... облегчить их жизнь» (ПВ, интервью №30, Москва).*

Таким образом, введение продуманной системы льгот для благотворительных организаций явилось бы дополнительным стимулом развития этой области.

Привилегии для благотворительных организаций могут быть оправданы, в частности, тем, что в ряде случаев они берут на себя функции государства, не получая за это никакой поддержки с его стороны.

*«У меня есть тоже примеры: некоммерческая благотворительная организация «Преодоление». ...Я знаю, насколько сложно выживать, в том плане, что действительно очень большие затраты на содержание этого помещения, которое они арендуют, не говоря о том, что не только содержать его нужно, но нужно еще вести работу и обеспечивать эту работу. Да, какие-то определенные послабления, определенные льготы вполне могут быть и должны быть прописаны в этом законодательстве. Потому что они делают очень важное дело, они взяли на себя такие важные функции, которые может быть даже государственные, бюджетные учреждения не берут, а они вот эту работу делают. Поэтому тоже нужно идти навстречу» (ПВ, интервью №33, Нижний Новгород).* (Общественная благотворительная организация инвалидов с детства "Преодоление" занимается социальной адаптацией детей-инвалидов и интеграцией их в общество).

## **2. Отсутствие налоговых льгот для жертвователей, отсутствие поддержки благотворителей со стороны государства.**

На сегодняшний день коммерческим структурам невыгодно заниматься благотворительностью, так как они вынуждены платить дополнительные налоги. В такой ситуации обращения благотворительных организаций к потенциальным спонсорам из сферы бизнеса оказываются безрезультатными. Тезис о социальной ответственности бизнеса, декларируемый государством, остается без какого бы то ни было практического подкрепления: коммерческим организациям невыгодно проявлять инициативу в развитии социально значимой деятельности.

*«У владельца бизнеса нет мотивации пока, чтобы развивать, поддерживать тот или иной творческий коллектив, скажем... В законодательстве слабо отражен мотивационный механизм, очень слабо. В бытовом даже общении с директорами крупных предприятий видно, что блеска в глазах у них нет по поводу благотворительности, говорят — ну, надо, да, поможем, конечно, - но без энтузиазма. Поддержка детских домов или коллективов каких-нибудь детских — чаще всего используется в политических сезонах. Пиар. А так, перечислили 10, 20, 30 тысяч рублей. Порядок сумм именно такой сейчас... Раньше был больше» (ПВ, интервью №38, Новосибирск).*

Помимо налогообложения, респонденты назвали следующие «проблемные зоны» законодательства:

### **3. Отсутствие помощи со стороны государства в освещении деятельности благотворительных организаций в СМИ, отсутствие поддержки социальной рекламы.**

По мнению многих участников опроса, одним из основных барьеров на пути развития благотворительности в России является общественное сознание, а задача формирования благоприятного общественного мнения неразрывно связана с развитием данной сферы. Поэтому необходимы специальные меры в области информационной политики, в частности, социальной рекламы – разработка специальных регламентов, принципов, привилегий для НКО в этой области.

Размещение информационных материалов на общих основаниях оказывается невозможным для НКО по причине высокой стоимости эфирного времени, а сами журналисты проявляют мало интереса в освещении их деятельности. Больше того, интерес СМИ вызывают скорее негативные информационные поводы – случаи коррупции, воровства, обманов; в результате в информационное поле попадает преимущественно негатив о благотворительных организациях, что подрывает доверие населения к ним и снижает общественную поддержку (и так практически отсутствующую).

*«Недавно, если брать средства массовой информации, показывали проект, как обманывают благотворительные фонды, которые на горе, на беде человека создаются, и эти деньги не доходят до этих людей, больных детей, то есть разворачиваются и так далее. Сегодня СМИ больше и чаще показывают таких моментов в отношении благотворительных фондов...очень мало говорим о тех проектах, которые сегодня реализуют некоммерческие организации» (ПВ, интервью №35, Екатеринбург).*

### **4. Ужесточение системы регистрации и отчетности, создающее дополнительные сложности для многих НКО.**

*«Сейчас очень много жестких требований, которые отсекают организации, слабые не по содержанию работы, а именно по формальным признакам. У многих просто не хватает профессионализма. А нанимать профессионалов – дорого и не каждая организация может себе позволить» (ПВ, интервью №31, Москва).*

По мнению некоторых представителей власти, проблемой является отсутствие реестра благотворительных организаций: *«должен быть такой реестр благотворительных организаций, чтобы непосредственно субъекты знали о деятельности организаций и могли предоставлять им социальные заказы на услуги или поддержку» (ПВ, интервью №32, Санкт-Петербург).*

Отдельные представители органов власти отметили также следующие недостатки действующей нормативной базы в области благотворительности.

### **5. Проблема взаимодействия бизнеса, власти и общества, налаживание отношений социального партнерства между ними.**

Проблемы в данной области часто связаны с некомпетентностью и равнодушием со стороны чиновников, их нежеланием пойти навстречу некоммерческим организациям.

6. Проблемы юридического статуса благотворителя, мецената, добровольца.

7. Отсутствие или недостаточность системы поощрения, наград, иных моральных стимулов для благотворительных организаций.

### **2.1.2. Оценка представителей благотворительных организаций**

В целом, представители НКО, как и респонденты из государственного сектора, видят в существующем законодательстве о благотворительности много проблем и «белых пятен». Очень немногие из них ощущают позитивные изменения в данной области: чаще всего называлось принятие закона о целевом капитале. Несколько сотрудников благотворительных организаций (4-5 человек) занимают оптимистическую позицию по вопросу о законодательстве, утверждая, что оно их вполне устраивает и не сильно затрудняет текущую деятельность. Однако подавляющее большинство опрошенных все же предъявляет к нормативной базе много претензий.

По мнению представителей благотворительных организаций, основные препятствия благотворительной деятельности связаны больше с *несовершенством* законов, чем с их *неисполнением*. Впрочем, распространена и точка зрения, что на практике мешают оба этих фактора, и что неисполнение законодательства является прямым следствием его несовершенства. Кроме несовершенства и неисполнения федерального законодательства, была названа проблема его несоответствия региональным нормативным документам.

Что касается «проблемных зон» самой законодательной системы, то среди них были названы многие разнообразные аспекты. Ниже изложены все недостатки нормативной базы, упомянутые руководителями благотворительных организаций, в порядке убывания их значимости. Условно, все «проблемные зоны» можно разделить на три типа: признаваемые большинством респондентов, признаваемые несколькими респондентами и упомянутые только одним из участников опроса.

#### **2.1.2.1. Наиболее значимые проблемы (названы большинством респондентов)**

На первое место по значимости для руководителей НКО, как и для респондентов из властных структур, выходят **недостатки налоговой системы**. При этом наиболее «острой» проблемной зоной, которая упоминалась практически в каждом интервью с представителями благотворительных организаций, является **отсутствие льготного налогообложения для жертвователей, благотворителей**. Складывается ситуация, когда российским компаниям невыгодно переводить деньги на благотворительные программы, так как они облагаются налогами. В результате благотворительные организации, выступающие в роли просителей, часто получают отказ в финансировании, и вынуждены вследствие этого чаще обращаться за помощью к другим источникам (в частности, к иностранным компаниям).

*«Коммерсанту все равно по большому счету, куда направить деньги – на казино или на благотворительность. У нас сейчас сложилась такая ситуация, что и в том и в другом случае он может их направить только с чистой прибыли после уплаты налогов. Какие-либо послабления здесь оказали бы большую помощь для*



*того, чтобы привлекать средства на благотворительность. Любые налоговые льготы в разумных пределах, конечно. Возможно, их надо вводить ступенчато, чтобы не вызывать волну каких-либо схем ухода от уплаты налогов. Но, тем не менее, на сегодняшний день, благотворительность - штука невыгодная с точки зрения коммерческой деятельности и соответственно, привлечение средств на благотворительность вызывает много вопросов» (ПБО, интервью №3, Москва).*

*«Обязательно большое предприятие, которое переводит деньги на благотворительность, должны иметь взаимодействие с каким-то фондом или создавать свой фонд. Просто оплатить благотворительное пожертвование или оплатить лечение, они не могут. Потому что они должны подать декларацию и родитель потом должен заплатить налог. А лечение может быть очень дорогостоящим. Или же предприятие должно заплатить из своей прибыли, а потом еще заплатить налог на физическое лицо» (ПБО, интервью №2, Москва).*

*«Если бы государство стимулировало предпринимателей, были бы льготы, преференции для социально ответственного бизнеса, нам, безусловно, было проще искать деньги здесь в России. Сейчас, к сожалению, большинство наших бюджетов состоит из иностранных пожертвований. ... Я говорю «к сожалению», потому что ненормально совершенно, что какие-то французы жертвуют на помощь бездомным в России, такой достаточно богатой стране» (ПБО, интервью №6, Санкт-Петербург).*

*«Мотивации нет абсолютно. Более того, даже есть сопротивление. У нас есть партнеры в Москве, которые имеют отношения с одной организацией серьезной и им невыгодно выдавать, отдавать продукты, товары, потому что они еще платят еще за это налог. Иногда просто закапывают в землю. Дешевле выбросить, чем дать» (ПБО, интервью №9, Нижний Новгород).*

Ситуация отчасти усугубляется еще и тем, что в России не только отсутствует система налоговых льгот, но нет и системы морального поощрения благотворителей. Важность этого фактора отмечалась многими представителями НКО.

*«Мы достаем средства на детей, больных туберкулезом ... у нас регулярно, классический расклад 80 к 20, даже 80% отказов мы имеем. Причем в большинстве своем мы усматриваем именно то, что предприятиям не выгодно заниматься благотворительностью, никаких налоговых послаблений это все не влечет, никакого укрепления имиджа это тоже не несет, потому что у нас нет системы морального поощрения этих благотворителей» (ПБО, интервью №12, Нижний Новгород).*

Второй по значимости проблемой можно считать **отсутствие или недостаточность льгот для самих благотворительных организаций – в области налогообложения, аренды помещений и оплаты коммунальных услуг.** НКО, заведомо уступающие коммерческим компаниям по своим финансовым ресурсам, на практике уравниваются с ними по обязательствам в области уплаты налогов, платы за помещения и коммунальных платежей<sup>1</sup>. Особенно острой эта проблема

<sup>1</sup> В отдельных регионах некоммерческим организациям предоставляются льготы по аренде помещений, но это остается прерогативой регионального законодательства и на практике является скорее исключением, нежели правилом.

становится в условиях постоянного роста цен на аренду помещений: НКО становятся неконкурентоспособными на этом рынке и в ряде случаев вынуждены сворачивать свою деятельность.

*«...Необходимо льготное налогообложение для некоммерческих организаций, хотя бы налог на имущество. Это вполне реально. Не так много имущества у НКО, чтобы платить этот налог» (ПБО, интервью №2, Москва).*

*«В настоящее время осложняет деятельность, вот у нас, например, в области, что многие благотворительные организации, общественные, лишаются помещения. ... Я считаю, что те общественные организации, которые может быть федерального значения, вот как мы ... Детский фонд, и другие общественные организации, которые себя зарекомендовали своей работой, то они должны каким-то образом освободиться от уплаты коммунальных платежей, за аренду особенно. Потому что за аренду сейчас стали брать очень-очень большие деньги. И поэтому многие общественные организации прекращают свою деятельность.*

*... с нас берут оплату и за телефон, и за свет, электроэнергию и теплоснабжение. ... мы не занимаемся коммерческим производством, не производим ничего и поэтому нельзя нас, такие организации приравнять к коммерческим структурам» (ПБО, интервью №18, Самара).*

Представители некоторых благотворительных организаций считают, что фактически на безвозмездной основе выполняют функции государственных социальных служб, при этом, не имея тех прав, которыми располагают соответствующие муниципальные учреждения. Вот точка зрения руководителя самарского хосписа – с ее точки зрения, было бы желательно...

*«...небольшое количество льгот для благотворительных организаций, я имею в виду, допустим, предоставление там каких-то там помещений, или там уменьшение коммунальных платежей. Имеют льготы какие-то муниципальные организации, например, муниципальная поликлиника имеет льготы по электроснабжению, мы этих льгот по электроснабжению не имеем. Значит, мы должны искать благотворительные средства, для того, чтобы компенсировать эти расходы, а мы точно также бесплатно работаем с такими же гражданами нашего города» (ПБО, интервью №21, Самара).*

Таким образом, две наиболее часто упоминаемые проблемы законодательства в области благотворительности относятся к недостаткам налоговой системы<sup>2</sup>.

Следующий барьер, с которым часто сталкиваются сотрудники благотворительных организаций - **сложность системы учета и контроля НКО**, дополнительно усилившаяся в последнее время в связи с ужесточением требований Росрегистрации. Конкретнее, претензии представителей НКО по данному вопросу состоят в следующем:

**(1) сложная система регистрации новых НКО и внесения изменений в Устав**

<sup>2</sup> Кроме них, респонденты называли и другие налоговые сложности, они отнесены ко второму по значимости блоку проблем.

*«Сейчас достаточно сложно внести изменения в устав, или зарегистрировать новую НКО. ...Нет ни регулирующих сроков, ни ответственности сторон, она никак не рассматривается» (ПБО, интервью №7, Санкт-Петербург)».*

*«Очень трудно внести изменения в устав. Это фактически превращается в перерегистрацию. У многих НКО в процессе работы возникают направления, которые не были учтены в уставе. Например, НКО, занимающееся помощью детям-сиротам, сталкивается с необходимостью проводить обучение потенциальных приемных родителей, а это направление в уставе учтено не было. Для того чтобы внести эту строчку в устав, приходится преодолеть множество препятствий. А заниматься этим направлением без изменения в уставе опасно. Могут закрыть за несоответствие деятельности уставу» (ПБО, интервью №7, Санкт-Петербург)».*

- (2) крайне сложная, запутанная и избыточная система отчетности,** забирающая у НКО много времени и ресурсов, а также предъявляющая к квалификации их сотрудников достаточно высокие требования.

*«...Это просто ресурсы отнимает, и скажем, у меня организация «Ночлежка» достаточно крупная, у нас есть бухгалтер, есть помощник бухгалтера. А я знаю, что есть маленькие организации, где вообще два человека работает. Один получает деньги, а второй волонтер или вообще все волонтеры, для них, конечно, нереально, то есть очень сложно с этими формами справиться» (ПБО, интервью №6, Санкт-Петербург).*

*«Это невероятно, и в регистрационной палате, и туда, и сюда, т.е. это столько инстанций, что замучаешься писать отчеты. Когда мы только начинали работать ... службы, к которым мы представлены, - это регистрационная палата, это налоговая инспекция, это все службы, которые идут, банки и так далее, даже те, которые нас обслуживают – это телефонные станции, электросети...- мы должны всем предоставлять документы. ... Мы им готовим целый пакет документов, для того, чтобы этот пакет документов представить, мы должны идти к нотариусу, все заверять. Это лишние деньги надо искать. ...Мне кажется, достаточно, если есть Государственный Единый реестр, он является основой для проведения любых каких-то оформительских актов для обслуживания организаций или того помещения, в котором ты находишься для того, чтобы ты не бегал, не представлял этот большой набор документов. ... Раньше этого не требовалось» (ПБО, интервью №18, Самара).*

При сотрудничестве с международными организациями эти требования усложняются еще больше.

*«Вот этот новый закон об НКО с требованием о предоставлении отчетности о получении средств от международных доноров: фактически, мы 4 раза в год должны предоставлять такой отчет от имени российской организации – это «Врачи – детям»; международная организация должна помимо отчета о расходах средств, декларировать государству планы своей деятельности, то есть, чем вы собираетесь заниматься на грядущий год. Это все административные препятствия, которые не непреодолимы – они просто силы отнимают» (ПБО, интервью №5, Санкт-Петербург).*

- (3) непрозрачность правил проведения проверок деятельности НКО.**

*«Нет четких критериев и по поводу проведения проверок. У нас сейчас могут изъять практически любые документы, просто парализовать нашу деятельность» (ПБО, интервью №7, Санкт-Петербург)».*

#### **(4) избыточные полномочия Росрегистрации.**

*«Деятельность Росрегистрации направлена не на поддержку организаций, а на их закрытие. Вот здесь, на мой взгляд, надо задуматься. Надо сделать какие-то рекомендации для Росрегистрации, чтобы она знала, как и что трактовать. И так 6 тысяч организаций закрыли, и видимо еще планируется что-то закрыть» (ПБО, интервью №4, Москва).*

*«Новое законодательство позволяет вмешиваться в текущую деятельность организации, фактически неограниченные полномочия отданы этим контролирующим органам, хотя есть и налоговая, есть и милиция, которая по предписанию прокуратуры это может делать. Просто создана еще одна структура, которая может влезть в частные дела общественных организаций, то есть Регистрационная палата и управление юстиции» (ПБО, интервью №6, Санкт-Петербург).*

Многие представители «третьего сектора» хорошо осведомлены о соответствующей практике западных стран, где процедуры регистрации, учета и контроля некоммерческих организаций намного проще и прозрачнее, чем в России, и апеллируют к этой практике в своих оценках.

Четвертой значимой проблемной зоной является **информационная политика в области благотворительности, проблемы размещения социальной рекламы и освещения деятельности благотворительных организаций**. Большинство опрошенных респондентов из числа НКО и органов власти озабочено тем, что в общественном сознании не сформирован позитивный имидж благотворительной деятельности, население зачастую относится с недоверием к благотворительным организациям и слабо их поддерживает. По их мнению, этот фактор является одним из основных барьеров на пути развития благотворительности в России. Поэтому исключительную важность приобретают вопросы просвещения общественности, информационной политики, социальной рекламы. В то же время, работа с «информационным полем» на практике сталкивается с существенными ограничениями, которые иногда превращаются для НКО в непреодолимые трудности. Среди них были названы следующие:

#### **(1) высокие цены на рекламу, отсутствие льготного механизма социальной рекламы для НКО**

*«Есть еще сложность с рекламой. Социальная реклама за бесплатно практически невозможна. Да, есть квота, но она ничтожно мала. Если эта реклама бесплатная, то она на один день в самом неудобном месте» ((ПБО, интервью №2, Москва).*

#### **(2) неясный налоговый статус рекламной деятельности НКО**

*«Мало того, что у нас социальная реклама не очень популярна, но еще и вопрос об информировании о благотворительной деятельности натывает на массу проблем и кривотолков. Например, я ставлю парочку билбордов, и тут же ко мне возникает масса вопросов, для чего я это делаю. И я рискую попасть под*

*ситуацию о нецелевом использовании средств, которые находятся в управлении. Соответственно, идея с рекламированием какой-либо благотворительной деятельности отпадает» (ПБО, интервью №3, Москва).*

**(3) некорректная политика СМИ в области благотворительности** – акцент на негативных проявлениях, которые больше привлекают внимание как «сенсационные материалы».

*«Не очень корректно работают СМИ. Погоня за сенсациями приводит к тому, что те нарушения, которые происходят в детских домах, подаются как целый пласт нарушений, которые существуют повсеместно. На самом деле, их не так много» (ПБО, интервью №3, Москва).*

**(4) приравнивание конкретной информации о благотворителях в СМИ к рекламе**, что сужает возможности рассказывать о добрых делах, социально-значимых акциях

*«Мы должны поднять благотворительность ... на такой уровень, чтобы наши имущие граждане действительно смогли оказывать эту помощь, она поощрялась, и мы могли бы говорить, называть этих людей, что он пожертвовал, построил дворец пионеров или больницу отремонтировал, или подарил машину для ребенка-инвалида, или компьютер подарил ему хороший, и не стеснялись об этом говорить. Но сейчас запрет на это. ...Это через СМИ идет, это идет реклама. А мы должны прописать в законе о благотворительности общественных организаций, что мы должны разрешить говорить о благотворителях, потому не говорить нельзя. Тогда мы будем рассказывать о них, тогда люди будут знать, что в окружающем мире есть добрые люди» (ПБО, интервью №18, Самара).*

**(5) отсутствие альтернативных информационных каналов распространения информации о благотворительности**, возможно государственных или поддерживаемых государством.

*«Надо больше информировать людей о реальных делах фондов. ...Должно быть больше социальной информации. Необходимо предоставлять эфирное время и государство должно каким-то образом помогать в этом. Сейчас еще очень остро стоит вопрос о прозрачности. Но у многих фондов нет средств, чтобы печатать какие-нибудь буклеты или свой сайт, где можно было бы что-то публиковать о своей деятельности. И это тоже проблема. Было бы хорошо, если бы было какое-нибудь издание московское, куда организации могли бы направлять свои отчеты, и они бы там печатались. Можно даже было бы систему распространения продумать совместно с министерством печати. И это могло бы здорово повысить доверие к НКО со стороны общества» (ПБО, интервью №1, Москва).*

И, наконец, в качестве последней проблемной зоны, которая была названа большинством респондентов, стоит отметить **неразработанность нормативной базы, регулирующей привлечение и деятельность добровольцев**. В частности, среди наиболее актуальных вопросов были отмечены:

**(1) проблемы неопределенного статуса добровольцев**

*«Если говорить о добровольцах, там есть определение, что это люди, которые осуществляют свою деятельность безвозмездно в целях благотворительной*

организации. Но это далеко не так, потому что это более широкое понятие. Они могут осуществлять свою деятельность в разных сферах, а не только в благотворительности» (ПБО, интервью №4, Москва).

«Волонтерство – это вещь должна быть статусная. А это вообще нигде не существует» (ПБО, интервью №8, Санкт-Петербург).

**(2) частично вытекающие из п.1 проблемы, связанные с порядком и принципами материальной компенсации и поощрения добровольцев**

«...Волонтеры очень плохо упоминаются в налоговом кодексе, поэтому сфера не урегулирована. Достаточно непонятно с точки зрения налогового законодательства, как компенсировать расходы волонтеру. Он работает бесплатно, но, например, если волонтер едет в командировку, то оплатить ему билет с точки зрения нашего законодательства, это очень налогооблагаемая часть, и вообще она не прописана никак, поэтому с этим сразу начинаются проблемы». (ПБО, интервью №8, Санкт-Петербург).

Некоторые участники исследования выступили с идеей компенсации проезда для волонтеров, например, предоставления им социальных проездных.

**(3) проблемы обучения, подготовки добровольцев**

«Должны быть какие-то нормативы для добровольцев. Мы пока не сталкивались с этим, но это тоже проблема. Сейчас мы будем реализовывать программу «Воспитание родительской культуры», и мы тоже с этим столкнемся, потому что ставится тупик. Чтобы обучать добровольцев, необходима лицензия. Можно же эти моменты определить законодательно. Какую категорию добровольцев мы должны обучать, чем они должны заниматься, какое обучение может проводить общественная организация без лицензии» (ПБО, интервью №2, Москва).

**(4) проблемы морального поощрения добровольцев, поддержки добровольчества, популяризации этой деятельности**

«Если бы был закон о поддержке добровольчества, что это признается, одобряется государством, то больше бы людей участвовало в этом хорошем и полезном деле. Такие подвижки сейчас есть» (ПБО, интервью №4, Москва).

**2.1.2.2. Значимые проблемы (названы несколькими респондентами)**

Кроме вышеперечисленных наиболее «горящих» проблем, респонденты назвали еще множество проблемных зон, весьма различных по своему уровню, широте охвата и содержанию.

К значимым недостаткам российского законодательства о благотворительности, как и отмечалось выше, относится его **неполнота, неразработанность отдельных направлений, отсутствие определений важнейших понятий**. В результате на практике сотрудники НКО часто сталкиваются с тем, что те или иные явления просто не находят своего отражения и, соответственно, регулирования в существующей нормативной базе. Одной из важных проблем является **отсутствие адресности законодательства**, отсутствие в нем четкой регламентации работы по разным направлениям благотворительности, с разными целевыми группами.

*«Любое направление благотворительности должно находить в законе о благотворительности свое отражение. Надо понимать, что одни организации работают с юридическими лицами, другие с частными лицами. Это совершенно разная деятельность, требует разных затрат и разного оформления» (ПБО, интервью №3, Москва).*

*«Определение самого предмета благотворительной деятельности и субъектов этих отношений, то есть как бы расширение списка целевых групп, с которыми могут работать организации» (ПБО, интервью №12, Нижний Новгород).*

*«Законы должны быть разные. Не просто «Закон об общественных организациях» или «Закон о благотворительной деятельности». ... Они должны не просто обобщать, они должны быть конкретными. Они должны быть направлены прежде всего на реализацию тех или иных направлений, разных организаций, по работе с инвалидами, по работе с детьми, больными сахарным диабетом, и нам будет понятно, чем заниматься.... Адресность должна быть и в законах. Они должны быть прописаны очень конкретно и понятно» (ПБО, интервью №15, Нижний Новгород).*

Как оказалось, существующее законодательство упускает из виду целые области деятельности, - например, такие, как работу с бездомными – по той простой причине, что соответствующее понятие («бездомный») в принципе отсутствует в законе. Вследствие такого положения и сами бездомные, и занимающиеся ими НКО, в сущности, оказываются за рамками правового поля с далеко идущими последствиями.

*«Если говорить относительно нашей группы, существует пробел в законодательстве, который целые группы населения исключает из сферы общественной жизни. Если у человека нет штампа в паспорте – о прописке, то его вообще нет. То есть он не может ни голосовать, ни на работу устроиться легально, ни социальную помощь получать, ни в суд обратиться, ни своих детей в школу отправить. В общем, это такая группа совершенно бесправных людей, и общественные организации не смогут с этой проблемой справиться. Они, конечно, могут людей кормить, но это неправильно, потому что человек, по большому счету, должен сам себя кормить. А человек без регистрации он даже не может официально начать зарабатывать, потому что без прописки не получишь ИНН, а без ИНН никакая бухгалтерия тебе не оформит трудовую, и так далее. ... И мы с этими сейчас стараемся бороться» (ПБО, интервью №6, Санкт-Петербург).*

Таким образом, возникает проблема **статусов отдельных категорий благополучателей**. Если у бездомных он отсутствует в принципе, то у некоторых других категорий граждан сложности связаны скорее с необходимостью подтверждения этого статуса. Так, например, у респондентов вызывает недоумение практика подтверждения инвалидности лицами, чье состояние здоровья не может улучшиться «по определению», например, больными гемофилией.

*«У нас целевая группа, больные гемофилией, это заболевание крови. Это заболевание генетическое, хромосома передается ребенка от матери, она никуда не денется. Он никогда в жизни не выздоровеет, но они три-четыре раза в год должны доказывать, что они гемофилики» (ПБО, интервью №13, Нижний Новгород).*

Выше уже упоминалась такая проблема, как **отсутствие практики морального поощрения благотворителей**, спонсоров. По мнению некоторых представителей НКО, введение такой системы, которая могла бы включать присвоение тех или иных званий, наград, стало бы важным стимулом меценатства и благотворительности – в условиях, когда иные стимулы такой деятельности (налоговые льготы, комплексная государственная поддержка) практически отсутствуют.

Существенным недостатком налоговой системы респонденты считают **налогообложение благополучателей**

*«Адресную помощь ... мы имеем право оказать без налога только один раз. Второй раз человек должен заплатить с этой помощи налог. Это очень неудобно. А у нас же есть те люди или детские дома, которым мы постоянно оказываем помощь. И нам приходится или отправлять все это через другие фонды или еще как-нибудь» (ПБО, интервью №1, Москва).*

*«Многие проблемы связаны с тем что, например, когда некоторые граждане, получают какую-то благотворительную помощь, потом они вынуждены платить налоги с этих подарков» (ПБО, интервью №12, Нижний Новгород).*

В частности, была указана сложность с зависимостью налогообложения от статуса детей, проживающих в детских домах: так, в отличие от детей, являющихся полными сиротами, дети из неполных семей, проживающие в тех же детских домах, подпадают под дополнительное налогообложение при оказании им помощи, а это создает много трудностей на практике.

*«Приведем простой пример. Для того чтобы ребенку сделать подарок, мы можем сделать это на сумму две тысячи рублей. Это, если он сирота. Все суммы, которые свыше 2-х тысяч рублей должны обладываться налогом. Но это только в том случае, если ребенок- полная сирота. Если он сирота при живых родителях, то все, что мы для него делаем, попадает под хитрую формулировку – получение прибыли в натуральной форме. И, соответственно, все это должно обладываться подходящим налогом» (ПБО, интервью №3, Москва).*

Важная «проблемная зона», которая упоминалась во многих интервью – это круг взаимосвязанных вопросов, лежащих в плоскости **отношений НКО и государства: распределение функций между государством и НКО в сфере социальной работы, формирование государственного социального заказа, механизмы государственного финансирования деятельности общественных и благотворительных организаций.**

Многие представители «третьего сектора» упоминали сложности по взаимодействию с органами государственной власти на разных уровнях: отсутствие у представителей государства стремления идти навстречу НКО, бюрократические препоны, нехватку прозрачных, четких механизмов взаимодействия с властью.

В условиях, когда российские коммерческие компании не мотивированы на поддержку благотворительных программ, а иностранные спонсоры ограничивают финансовую помощь, надежды отечественных НКО все больше возлагаются на



государственные каналы финансирования. Вместе с тем в этой области, по мнению респондентов, нерешенных вопросов больше, чем решенных.

Так, **механизмы государственного финансирования благотворительных организаций** на сегодняшний день весьма **ограничены и неэффективны**.

*«Даже если районная администрация заинтересована и хочет выделить нам бюджет, она не может это сделать напрямую. И нам сложно из-за отсутствия механизмов взаимодействия, за которые не наказала бы, допустим, налоговая или прокуратура, взаимодействовать с муниципалитетами, с муниципальными организациями, с государственными службами. Даже если они хотят, они не могут, потому что не знают как. Непонятно, как может получить деньги НКО от любого района города на работу с жителями этого района. Пускай это будет система софинансирования. Как администрация района может выделить целевой грант или целевое финансирование? Это совершенно непонятно. Нет механизма, ни конкурса, ничего.*

*То же самое теперь будет с субсидиями. Председатель комитета по социальной защите теперь будет решать сам, кому их выдавать... Совершенно непонятен механизм их получения...» (ПБО, интервью №7, Санкт-Петербург).*

В сущности, единственным действующим механизмом получения государственного финансирования является **система грантов**, но и она, с точки зрения руководителей НКО, нуждается в существенной доработке:

*«...Единственный механизм, который остается для финансирования некоммерческих организаций – это гранты, которые, опять, по налоговому кодексу определяются очень узко. Это, соответственно, на исследовательскую, на образовательную, на культурную и на медицинскую деятельность соответствующим организациям могут выделяться эти средства. Ну соответственно, если это социальная помощь, то она просто по определению в гранты не попадает - это не исследовательская, не медицинская, не культурная и не образовательная деятельность» (ПБО, интервью №5, Санкт-Петербург).*

*«Государство не имеет возможностей перечислять средства некоммерческим организациям за оказание услуг, ... единственное, что сохранилось – это механизм грантовый. Гранты – они в налоговом кодексе понимаются очень узко, на совершенно определенные виды деятельности и совершенно определенным организациям, то есть опять здесь, я бы сказал, препятствия к финансированию возникают. А мы за счет грантов и живем.*

*Здесь законов-то нет, которые бы это регулировали, гранты - это общий подход в налоговом кодексе, остальное здесь законодательство не регулирует, то есть все механизмы предоставления гранта определяются грантодающей организацией. Я бы сказал, что в этих положениях недостаточно прозрачности, то есть непонятно, по каким критериям принимаются решения о финансировании той или иной грантовой заявки, сколько грантовых заявок может подать одна организация. Кроме того, непонятен размер индивидуального гранта тоже из этих положений, то есть сказано, что сколько-то миллиардов рублей по всей Российской Федерации вообще грантовый пул составляет, а какой минимальный или максимальный размер*

*гранта на который может претендовать организация тоже совершенно непонятно, хотя, по-моему, это те рамки, которые можно и нужно озвучивать при организации грантового конкурса» (ПБО, интервью №5, Санкт-Петербург).*

Грантовый механизм финансирования со стороны государства имеет, в частности, тот недостаток, что средства выделяются дискретно, под определенные проекты, и таким образом, **отсутствует систематическое финансирование НКО.**

*«К сожалению, мы получаем бюджетные деньги на какие-то разовые мероприятия, но не как систему. И особенно проблема в том, что не предусмотрена оплата персонала, специалистов, которые работают уже профессионально, нам все равно приходится для них где-то искать деньги, другие источники» (ПБО, интервью №10, Нижний Новгород).*

*«Вот эта система, которая сейчас проявляет поддержку, она поддерживает только проектную деятельность. Проект хорош, но финансирование организаций (не поддерживается), если они не уверены, что проект будет существовать через год. То есть программы как таковой нет, государство тоже пока чисто политически не очень склонно поддерживать два направления, таких как инфраструктуру сектора и профессионализацию сектора. То есть никто не хочет, условно говоря, поддерживать мою зарплату, или административные издержки обучения» (ПБО, интервью №23, Новосибирск).*

Решением данной проблемы могло бы стать осуществление **процедуры государственного заказа**, чего ожидают многие представители некоммерческого сектора, особенно вовлеченные в практику социальной работы. По их мнению, законодательное право НКО на заказ от государства не реализуется на практике.

*«Законодательно есть такое право – получать созаказ от государства. На практике этого практически нет. Хотя в ряде НКО сейчас сосредоточен такой большой профессиональный потенциал. Есть такой фонд – «Даун-сайд-ап». Это высокопрофессиональные люди. И почему им не дать заказ на детей инвалидов? Я думаю, что они бы лучше с этим справились, чем наши государственные структуры. Есть организации, которые работают с аутизмом, у них успехи гораздо выше, чем у государственных учреждений. Да, они выигрывают гранты, но это не есть социальный заказ. Как правило, созаказы отдаются государственным структурам» (ПБО, интервью №2, Москва).*

*«...не существует прозрачной и понятной системы государственного заказа в рамках свободной конкуренции» (ПБО, интервью №6, Санкт-Петербург).*

*«Было бы хорошо, чтобы был принят «Закон о социальном заказе». Тогда бы он позволял организациям благотворительным и общественным, которые реализуют социально-значимые программы, получать деньги не только в результате грантов, поисков средств на эти гранты, поисков каких-то благотворителей, которые тоже только могут оказывать только разовую помощь, а получать бюджетные дотации на те социально-значимые программы, которые необходимы в конкретном месте, в конкретном городе, для того чтобы стабилизировать ситуацию социальной напряженности. К примеру, что касается непосредственно нас – ситуация реабилитационной*

*помощи, реабилитационных услуг детям с тяжелыми нервными ограничениями. Был бы такой закон, мы бы официально бы получали бюджетные деньги на эти программы и не тратили бы свои усилия на поиск денег, а повышали бы уровень специалистов и качество услуг, которые мы предоставляем, потому что у нас очень большая очередь, наши услуги бесплатны, в связи с тем, что мы оказываем услуги семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации. И многие функции мы выполняем в поддержку государственных программ, работаем как профессионалы. И вот этот закон «Закон о социальном заказе», который позволял бы на конкурсной основе участвовать как государственным учреждениям, так и общественным организациям в реализации программ, давал бы возможность устойчивому развитию благотворительных организаций и общественных организаций» (ПБО, интервью №10, Нижний Новгород).*

По мнению опрошенных представителей НКО, нежелание государственных структур отдавать соцзаказ некоммерческому сектору объясняется той скрытой конкуренцией, которая существует в сфере социальной работы (а точнее, в сфере ее финансового обеспечения) между государством и НКО. На сегодняшний день в России советская система организации социальной работы, когда государство было единственным действующим субъектом в этой сфере, устарела, а западная модель, при которой эти функции частично отданы «третьему сектору» и разработан механизм их комплексного бюджетирования, также до конца не реализована. Таким образом, система социальной защиты находится как бы в переходном состоянии, и судьба госзаказа будет определяться реальным распределением функций и полномочий между «государственным» и «третьим» секторами, а также той стратегией развития социальной сферы, которой будет придерживаться государство.

*«...У нас разные цели, и отсюда мы и не можем договориться. Они хотят сохранения и расширения собственной системы, увеличения ее бюджетирования, отсутствия конкуренции. Отсюда попытка создания такого количества всевозможных центров, суть которых для меня неясна. Мы предлагали, чтобы бюджет был ориентирован на результат, и всячески продвигаем профессиональные стандарты. Продвигаем во власть, предлагая, показывая. Это ни разу в реальности не было поддержано. Мы предлагаем, чтобы профессиональная деятельность была стандартизирована и финансировалась сообразно стандартам, чтобы финансировался результат этой деятельности, а не процесс» (ПБО, интервью №7, Санкт-Петербург).*

Практические сложности перехода к новой модели сопряжены, в частности, еще и с тем, что он реализуется посредством разработки **системы социальных стандартов**, а это также большая сложная работа. Однако деятельность по разработке таких стандартов уже ведется, в частности, об этом свидетельствовали респонденты из Санкт-Петербурга.

*«...Если речь идет о государственной поддержке, возможности закупки государством конкретных услуг от некоммерческих организаций, для этого должны быть, разработанные стандарты социальной помощи, где к каждой из услуг привязана какая-то стоимость с одной стороны, и, с другой стороны, качественная оценка этой помощи (на, скажем 10000 населения, сколько этих услуг нужно оказать). На самом деле движение в этом направлении идет, есть и какие-то федеральные стандарты, которые разработаны, есть региональные, как в Санкт-Петербурге, которые буквально первый год на*

*самом деле апробируются, и в ближайшей перспективе, наверное можно будет говорить о том, что именно в этом механизме смогут участвовать НКО» (ПБО, интервью №5, Санкт-Петербург).*

*«Социальные стандарты - это очень важно, чтобы они были. Потом сами механизмы формирования государственного заказа, то есть закупка услуг в общественных организациях и государственных, должен быть такой конкурс прозрачный, одинаковый для всех. Эта процедура тоже не разработана...» (ПБО, интервью №6, Санкт-Петербург).*

### **2.1.2.3. Другие проблемы (названы отдельными респондентами)**

Помимо вышеизложенных сложностей, отдельные руководители благотворительных организаций указали на существование следующих проблем, требующих решения:

#### **Проблема статуса благотворительной организации**

*«Социально значимые цели, их обозначили слишком общо, с одной стороны; с другой стороны, коль нет конкретных вещей, поводов для отказа всегда может быть много. ... Ограниченное количество организаций может претендовать на статус благотворительной» (ПБО, интервью №23, Самара).*

#### **Проблема несовершенства системы социальной защиты, включающая как организационную, так и законодательную сторону, в частности, отсутствие в России хосписных служб и законодательства о хосписной помощи**

*«Хосписная служба необходима России. ...У нас социальная защита несовершеннолетна. Вот Вы директор дома-интерната, любого нашего. У Вас написано «для инвалидов и пенсионеров». И кто у Вас? Дауны, ветераны, без ног, без рук, инвалиды и все вместе. ... Если были бы хосписные службы, был бы закон о хосписной помощи пожилым людям, мы уже бы с вами решили проблему ...» (ПБО, интервью №15, Екатеринбург).*

#### **Проблема социальной незащищенности сотрудников НКО**

Некоммерческие организации не относятся ни к сектору бизнеса, ни к государственному, и их сотрудники лишены определенных льгот, которые могут обеспечивать своим кадрам два основных сектора экономики. Сотрудники благотворительных и иных некоммерческих организаций, часто работающие на тех же условиях, что и государственные служащие и выполняющие те же функции, не имеют никаких льгот по ипотеке, по медицинскому обслуживанию и т.п.

#### **Ограничения, связанные с целевым и нецелевым использованием финансовых средств**

*«Детские дома находятся на бюджетном финансировании. Соответственно у них счета в казначействе, соответственно возможно такие ситуации, когда я перевожу детскому дому деньги на ремонт. Эти деньги на уровне казначейства замирают, потому что оказывается, что детскому саду нужны средства на что-то другое. И тут встает вопрос о целевом и нецелевом использовании денег. Получается так, что те люди, которые деньги реально тратят, никак не связаны ни с теми, кто жертвует, ни с жертвополучателем. И тут ничего сделать невозможно. ... Нужно добиваться того, чтобы законодательство*

*было прозрачным и предусматривало, в том числе и такие ситуации» (ПБО, интервью №3, Москва).*

### **Отсутствие льгот для предприятий, нанимающих инвалидов**

*«Тогда бы предприятие радостно принимало этого человека-инвалида, он бы работал, во-первых, сам бы себя не чувствовал изгоем, мог бы существовать, пенсия инвалидов не так велика, как Вы знаете, при нашем уровне жизни и стоимости продуктов. Несмотря на то, что им льготы дают, в любом случае, если он будет зарабатывать деньги, это будет ему помощь» (ПБО, интервью №14, Екатеринбург).*

### **Ограничения, связанные со сложностью получения вещевой помощи из-за рубежа.**

Кроме проблемных зон в законодательстве, многие респонденты называли другие важные факторы, на их взгляд, препятствующие развитию благотворительности в России и создающие тот контекст, который необходимо принимать во внимание при разработке соответствующих законов и концепций. Среди них можно выделить три основные группы:

### **1. Отрицательное отношение в обществе к благотворительности, ценностный кризис в обществе в целом, недоверие населения к благотворительным организациям.**

*«У нас утеряны ценностные ориентиры – это самое важное. Нет никакой гражданской активности. В новом тысячелетии они сместились в сторону карьеры и денег и отдыха. Людей не интересуют проблемы общества в целом, проблемы своего сообщества, проблемы государства» (ПБО, интервью №4, Москва).*

*«Значимость наших общественных организаций не воспринимается нашим гражданским обществом на том уровне, на каком бы хотелось. У нас ... многие относятся к этому очень пассивно, агрессивно даже и негативно» (ПБО, интервью №18, Самара).*

### **2. Отсутствие достаточных источников внутророссийского финансирования.**

*«Все международные доноры говорят о том, что в Российской Федерации сейчас достаточно средств как государственных, так и частных для того, чтобы Российская Федерация могла самостоятельно финансировать благотворительные программы, поэтому у международных доноров интересы к финансированию российских программ все меньше и меньше. Но опять же, те из них, которые понимают текущую ситуацию на рынке благотворительности, они понимают, что если они сейчас все свои программы закроют, то НКО, которые сейчас существуют и наиболее эффективно работают - просто закроются, потому что тех средств, которые можно получить от государства, либо от российского бизнеса – их совершенно недостаточно» (ПБО, интервью №5, Санкт-Петербург).*

### **3. Бюрократизация системы, саботаж со стороны чиновников.**

Некомпетентность чиновников, сложность и неповоротливость бюрократической машины, несогласованность отдельных государственных служб часто создает

благотворительным организациям большие препоны в их деятельности, зачастую мешая даже в реализации тех прав, которые обеспечены законодательно (например, право многодетных семей на получение земельного участка, на бесплатное питание в школах, или право инвалидов на лекарственное обеспечение).

## **2.2. Региональное законодательство в области благотворительности**

### **2.2.1. Мнения представителей власти**

Представители властных структур, участвовавшие в опросе, в целом информированы о состоянии регионального законодательства – правда, в половине случаев, по словам респондентов, региональная нормативная база не является разработанной, практически отсутствует.

Наиболее позитивные, даже восторженные, оценки регионального законодательства дали участники опроса из Самары:

*«У нас великолепнейший закон, он, считаю я, один из лучших законов у нас в стране, он принят в 1999 году, начал работать с 2000 года» (ПВ, интервью №37, Самара).*

*«Мы гордимся, что у нас есть такой закон. Это отмечают даже общественники» (ПВ, интервью №36, Самара).*

Также положительно – хотя и более сдержанно – отзываются о своих региональных законах респонденты из Москвы.

*«Нельзя, конечно сказать, что он работает в 100 случаях, но вместе с тем это закон, на который можно опираться в диалоге с властью. Это огромный прорыв, я считаю. С принятием этого закона стали выделять материальную поддержку НКО, и Общественные советы появились при государственных учреждениях. Создан Дом московских общественных организаций. И в каждом округе есть филиал» (ПВ, интервью №31, Москва).*

По мнению одного из представителей властных структур, Москва, которая изначально была лидером в разработке регионального законодательства, сейчас уступила позиции другим регионам, где законодательство развивается активнее.

*«Во многих регионах что-то свое – где-то создаются Советы, где-то налоговые льготы, где-то фонды. Сейчас Москва не лидер. Регионы сами сейчас выбирают те формы поддержки, которые для них наиболее приемлемы*

*«Сам по себе, Московский закон о благотворительности отменили, а закон о взаимодействии, который взамен этого закона, он не дает никакого преимущества или какого-то особого отношения к благотворительным организациям. ...Я считаю, что отмена этого закона несколько застопорило ту деятельность, которая могла бы развиваться» (ПВ, интервью №30, Москва).*

Позиции респондентов из других городов – Санкт-Петербурга, Нижнего Новгорода, Екатеринбурга, Новосибирска – в сущности, сводятся к тому, что

региональное законодательство отсутствует или находится еще в самом начале разработки. Так, по свидетельству участника опроса из Екатеринбурга,

*«...на уровне региональном (дело обстоит) очень плохо. Насколько я помню в 97 или 98 году был принят закон о благотворительной деятельности в Свердловской области, а в 2003 он утратил свою силу. Больше законов о благотворительной деятельности, регулирующих взаимоотношения, нет. Единственный нормативный документ – ежегодно выходит распоряжение губернатора о проведении дней милосердия в Свердловской области, которые включают в себя ряд мероприятий чествования благотворителей, прием благотворителей, где-то сбор общественных организаций, отчетных моментов о проектах, но это ежегодный и разовый характер, то есть комплексности нет» (ПВ, интервью №35, Екатеринбург).*

По мнению респондента из Новосибирска, в этом регионе *«есть только целевые программы по поддержке общественных объединений, культурных автономных организаций и территориального общественного самоуправления, куда входят, в том числе, и грантовые программы» (ПВ, интервью №38, Новосибирск).*

Участник опроса из Нижнего Новгорода упоминает о попытке создания регионального Закона о меценатстве, принятие которого было приостановлено Законодательным собранием области.

Соответственно, представления респондентов о совершенствовании регионального законодательства отражают текущее состояние этой нормативной базы. Во многих регионах речь должна идти скорее о формировании региональных законов в области благотворительности, нежели об их совершенствовании.

В наиболее «передовом» регионе, самарском, направления дальнейшего совершенствования нормативной базы уже определены: среди них расширение ряда льгот, упрощение процедуры получения паспорта благотворительной организации.

Участник опроса из Москвы считает, что в столичном регионе было бы полезно применение принципов, принятых в Тольятти:

*«Я считаю, что такой фонд, как в Тольятти («Фонд местных сообществ») должен быть в каждой префектуре. Москва слишком большой город и такие вещи должны развиваться на уровне префектур» (ПВ, интервью №30, Москва).*

Также отдельными респондентами были выражены пожелания принятия региональных законов о целевом капитале, а также законов, устанавливающих какие-либо льготы для благотворителей из числа коммерческих организаций.

### **2.2.2. Мнения представителей благотворительных организаций**

По сравнению с представителями органов власти, сами сотрудники благотворительных организаций несколько хуже осведомлены о состоянии законодательства своего региона, - даже в наиболее «передовом» по уровню развития нормативной базы регионе, в Самаре. Вместе с тем надо отметить, что и объективное состояние разработанности законов о благотворительности в изучаемых регионах сильно различается.

Представители благотворительных организаций из **Москвы** в целом информированы о местной законодательной базе (им известны разработанные в столичном регионе законы), но не все смогли четко сформулировать отличия, преимущества или недостатки московских законов, дать им свои оценки. При этом трое из четырех московских респондентов убеждены в приоритете федерального законодательства и считают, что надо в первую очередь разрабатывать именно федеральные законы о благотворительности, а потом уже вносить в них те или иные уточнения на уровне регионов.

У респондентов из **Санкт-Петербурга** вопрос о региональной нормативной базе вызвал больше затруднений – в основном, им известна местная концепция взаимодействия некоммерческих организаций и власти («это единственный законодательный документ, носящий рекомендательный характер» (ПВО, интервью №7, Санкт-Петербург)), а также региональный закон о грантах. У представителей НКО из этого региона особенный интерес вызывает практика формирования государственного заказа, и соответствующих социальных стандартов.

Руководители организаций «третьего сектора» из **Нижнего Новгорода, Екатеринбурга и Новосибирска** плохо информированы о региональных законах в области благотворительности, лишь меньшинство из них смогло внятно сформулировать свою позицию по данному вопросу. При этом респонденты из Нижнего Новгорода и Екатеринбурга упоминали законы, которые были приняты на местном уровне (в Нижнем Новгороде – закон о меценатстве, в Екатеринбурге - об общественных объединениях), но так и не заработали в силу отсутствия механизмов реализации и незаинтересованности государственных служб в их выполнении. В Новосибирской области, по словам представителей НКО из данного региона, не разработано специальных законодательных документов, а существуют только механизмы государственной поддержки общественных инициатив, в том числе грантовые и целевые программы. Один из новосибирских респондентов упомянул также постановление губернатора о социальном заказе общественным организациям, в соответствии с которым определенные полномочия и бюджеты могут быть переданы НКО в рамках госзаказа.

Представители **Самары**, в целом, информированы о местных законах, и выражают к ним положительное отношение, но не такое восторженное, как у их коллег из властных структур. Региональное законодательство расценивается ими как шаг вперед по сравнению с федеральным (он «более действующий и конкретный», чем федеральный), но все же не как идеал нормативной базы. Так, представитель одной из самарских НКО выразил скептическую оценку процедуры присвоения паспортов благотворительности: с его точки зрения эта мера лишь усложняет и без того сложную систему отчетности.



### 3. Желательные направления усовершенствования российского законодательства о благотворительной деятельности

#### 3.1. Представления сотрудников властных структур

Представления респондентов о желательных направлениях совершенствования законодательства отражают их мнения о проблемах в этой области, подробно изложенные в предыдущем разделе.

Основные предложения представителей органов власти, взаимодействующих с благотворительными организациями, сводятся к следующим пунктам:

1). Разработать целостную **концепцию и политику благотворительной деятельности**, в которых были бы четко определены основные термины (такие как благотворительность, статус благотворителя и т.п.), прописаны приоритеты государства в данной области, а также распределение полномочий и обязанностей по реализации законодательства на разных уровнях власти – федеральном, региональном, местном.

*«Что должно пониматься под благотворительностью на уровне Российской Федерации, что мы ждем от этой благотворительности, опять же что приоритетно для каждого субъекта федерации, для каждого субъекта должно быть прописано или рекомендовано, что вот вы сегодня самостоятельны в том, что вы определяете приоритеты на уровне субъекта. У каждого проблемы свои, но исполнительная власть должна опираться на закон, где это было бы прописано, что сегодня важнее для государства, в каком механизме мы должны сегодня выстраивать отношения между коммерческими, некоммерческими организациями и исполнительной властью на местах» (ПВ, интервью №35, Екатеринбург).*

*«Федеральный закон должен, наверно, рекомендовать в развитие Федерального закона принимать свои законы в субъектах Российской Федерации» (ПВ, интервью №36, Самара).*

2). Зафиксировать **приоритетность благотворительных организаций в законе о размещении государственного заказа**.

*«94 федеральный закон о размещении заказов, где возможно внести изменения буквально одной строчкой: «Приоритетность участия таких организаций, которые занимаются благотворительностью», - это было бы стимулом для организаций, потому, что борьба за участие в государственных заказах это всегда движущая сила развития любого бизнеса» (ПВ, интервью №35, Екатеринбург).*

3). Разработать **адресное законодательство по видам деятельности**, возможно, с привязкой льгот по налогообложению к определенным видам деятельности.

*«Должно быть как на Западе – законодательство по видам деятельности. Ты занимаешься каким-либо видом деятельности и в этом направлении у тебя есть какие-то преференции, хотя бы налогообложение льготное. У нас этого*

*нет. Налоговые льготы должны быть на направления деятельности. А аренда, коммунальные платежи - все, что связано с функционированием организации - должно быть прикреплено к самой организации» (ПВ, интервью №30, Москва).*

4) Разработать **систему льготного налогообложения благотворителей (жертвователей) и организаций, занимающихся благотворительной деятельностью.**

5) Предоставить **льготы для организаций, занимающихся благотворительной деятельностью, по оплате аренды и коммунальных услуг.**

*«...потому что они делают очень важное дело, они взяли на себя такие важные функции, которые может быть даже государственные, бюджетные учреждения не берут, а они вот эту работу делают. Поэтому тоже нужно идти навстречу» (ПВ, интервью №33, Нижний Новгород).*

5) Отказаться от **практики налогообложения благополучателей.**

6) Урегулировать вопросы, связанные с **добровольческой деятельностью**, а именно с правовым статусом добровольцев и с системой обучения добровольцев и лицензирования НКО на такие образовательные программы.

7) Законодательно обеспечить меры по **профессионализации кадров НКО** (их обучению, подготовке, социальной защите), а также по гарантированной оплате их труда, хотя бы в минимальном объеме.

8) Разработать механизмы, позволяющие органам власти субсидировать или **оказывать финансовую помощь общественным организациям ветеранов или инвалидов.**

*«Сейчас немножко сужают возможности органов власти субсидировать или оказывать финансовую помощь общественным организациям, потому что до этого времени у нас ветеранские организации получали субсидии из областного бюджета на свою деятельность – это оплата аренды помещения, телефонов и т.д., то сейчас по закону о бюджетном процессе не разрешается...» (ПВ, интервью №36, Самара).*

Результатом таких изменений в законодательстве может стать закрытие организаций ветеранов и инвалидов, - некоммерческих организаций, зачастую не реализующих специальных проектов и не получающих гранты, и вследствие этого особенно нуждающихся в небольшой, но постоянной государственной финансовой поддержке для осуществления текущей деятельности.

9) Разработать комплекс мер по **моральному поощрению благотворителей.**

10) Урегулировать вопросы, связанные с **информационной политикой**: снять ограничения по информированию общественности о деятельности НКО, о конкретных благотворительных акциях, о благотворителях.

11) Принять меры по **упрощению, усовершенствованию системы отчетности**, в то же время не создавая возможности для злоупотреблений со стороны недобросовестных организаций.

### 3.2. Представления благотворительных организаций

Представления респондентов данной группы о том, как надо улучшать законы в области благотворительности, также опираются на их мнения об актуальных проблемных зонах существующей нормативной базы. Рейтинг этих направлений даже нагляднее проявляется в соответствующем рейтинге проблем (см. раздел 2.1.2), так как многие участники опроса уделили больше внимания рассказам о проблемах, которые их тревожат и затрудняют текущую деятельность (с многочисленными конкретными примерами из своей практики), чем описанию направлений совершенствования законодательства. Скорее всего, так произошло по двум причинам: многие респонденты просто не захотели повторяться или опустили некоторые проблемные аспекты, и кроме того, зачастую сотрудники НКО, не всегда компетентные в решении юридических вопросов, просто не имели готового мнения о способах решения тех или иных проблем.

Руководители благотворительных организаций высказали следующие соображения о направлениях усовершенствования российского законодательства.

1) Во-первых, рядом респондентов были выражены важные пожелания по **разработке комплексной государственной политики в области благотворительности и ее последовательному, системному и непротиворечивому воплощению в законах**. Конкретнее, были сформулированы следующие требования:

- провести **комплексную доработку законодательства с определением всех основополагающих терминов**

*«Законодательство несовершенно, требует доработки, причем достаточно регулярной и по всем направлениям. Потому что мало изменить закон о благотворительности, мало внести в него какие-то изменения. Нужно еще не забыть НК, ТК, Закон об общественных организациях, о рекламе. И это целый пласт, который надо пересматривать, чтобы не возникало каких-либо противоречий. И этим должны заниматься профессионалы, высказать какое-то свое пожелание. На мой взгляд, закон о благотворительной деятельности безнадежно устарел. Я могу высказаться только по поводу самых общих замечаний. Нужно расписать, что такое общественно полезные цели. Это потребует внесения изменений как минимум в пять мест, не считая других законов с которыми этот закон пересекается, не считая подзаконных актов и инструкций» (ПБО, интервью №3, Москва).*

*«Четкий статус благотворительных организаций, общественных организаций, существует ли разница между ними, что значит благотворительная деятельность, источники ее финансирования, источники льготного налогообложения благотворителей, правовое поле деятельности, как благотворителей, так и благотворительных организаций» (ПБО, интервью №10, Нижний Новгород).*

- **определить и закрепить в законодательстве приоритеты государства в области благотворительности**

*«С моей точки зрения это должно быть все, что касается борьбы с бедностью, со смертностью, с сиротством. Я бы оставила направление правозащитного характера, но четко бы обговорила, какие именно. Третье –*

*это экология, потому что это касается национальной безопасности. И все, что касается здравоохранения. Ни в одной стране мира нет такой ситуации, чтобы на операцию ребенку собирались деньги. Государство не гарантирует жизнь даже детям» (ПБО, интервью №7, Санкт-Петербург).*

- внедрять **принцип адресности законодательства**

- **упростить законодательство**, свести воедино или поставить в соответствие три закона, регламентирующие деятельность благотворительных организаций.

2) Наиболее важным предметом законодательного регулирования, подлежащим изменению, большинство респондентов считает **налогообложение в сфере благотворительности**. Считая **налогообложение жертвователей** наиболее серьезным препятствием на пути развития благотворительности, участники опроса относят его к первоочередным направлениям, требующим доработки.

*«Необходимо прописать льготы и преференции для социально ответственного бизнеса» (ПБО, интервью №6, Санкт-Петербург).*

Осознавая, что разработка такой системы, с другой стороны, не должна создавать возможностей для злоупотреблений, некоторые респонденты предлагают сделать ее гибкой и уделить особое внимание вопросам контроля.

*«Я бы ввела систему бонусов для частных лиц – доноров и бизнеса, при этом определив систему контроля. Накопительную систему. Должны с определенного момента налоги снижаться. Это может быть связано и с объемом средств, и с некими государственными приоритетами. Если ты выделяешь не приоритетное направление определенную сумму, ты имеешь большой бонус, если ты выделяешь на направление неприоритетное, то ты имеешь этот бонус, но он гораздо меньше» (ПБО, интервью №7, Санкт-Петербург).*

Другим важным направлением совершенствования налоговой сферы представители НКО считают **облегчение налогообложения благотворительных организаций и предоставление им некоторых льгот по оплате аренды помещений и коммунальных услуг**.

Кроме того, необходимо решить проблемы, связанные с **налогообложением благополучателей**, которые часто тормозят оказание помощи незащищенным социальным группам.

3) актуальным для многих благотворительных организаций является урегулирование отношений с государством, **разработка механизмов государственного финансирования, принятие законодательства по госзаказу**

*«Я бы четко прописала, каким образом могут выделяться целевые деньги из бюджета города, федерации, и как они могут тратиться, каким образом их можно получить. Во многих регионах есть закон о социальном заказе. Я бы прописала, каким образом организация может получить социальный заказ, какую она несет ответственность, как она за него будет отчитываться, и так далее. И из какого бюджета ...нет статьи бюджета для развития социальных услуг силами НКО. В федеральном законодательстве должна быть закреплена возможность наличия такой статьи, а на региональном уровне*

*должно быть прописано, как предоставляется, как ведется отчетность, кому предоставляется, как условия грантового конкурса. Но для того, чтобы это определить, нужно четко знать потребности своего района в таком заказе. Я боюсь, что у нас никто это не представляет. У нас никто не просчитывает развитие собственного района» (ПБО, интервью №7, Санкт-Петербург).*

*«Есть практика во всем цивилизованном мире, когда практически общественная организация существует за счет государственных заказов. В Германии, допустим так, и действительно эффективно тратят бюджетные деньги и оказывают реальную помощь людям. У нас, к сожалению, получается так, что государство охотнее поддерживает государственные структуры, хотя они и дороже, и менее поворотливы, и не так адекватно реагируют на поступающие проблемы. Я не говорю, что общественные организации, только дай им деньги, все сделают, общественных организаций не очень много, но это процесс обоюдный. Они не развиваются, потому что ресурсов негде взять. То есть государство должно быть заинтересовано в том, чтобы выросли общественные организации и для этого нужно формировать этот заказ государственный» (ПБО, интервью №6, Санкт-Петербург).*

*«Было бы хорошо, чтобы был принят «Закон о социальном заказе». Тогда бы он позволял организациям благотворительным и общественным, которые реализуют социально значимые программы, получать деньги не только в результате грантов, поисков средств на эти гранты, поисков каких-то благотворителей, которые тоже только могут оказывать только разовую помощь, а получать бюджетные дотации на те социально-значимые программы, которые необходимы в конкретном месте, в конкретном городе, для того чтобы стабилизировать ситуацию социальной напряженности. К примеру, что касается непосредственно нас – ситуация реабилитационной помощи, реабилитационных услуг детям с тяжелыми нервными ограничениями. Был бы такой закон, мы бы официально бы получали бюджетные деньги на эти программы и не тратили бы свои усилия на поиск денег, а повышали бы уровень специалистов и качество услуг, которые мы предоставляем, потому что у нас очень большая очередь, наши услуги бесплатны, в связи с тем, что мы оказываем услуги семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации. И многие функции мы выполняем в поддержку государственных программ, работаем как профессионалы. И вот этот закон «Закон о социальном заказе», который позволял бы на конкурсной основе участвовать как государственным учреждениям, так и общественным организациям в реализации программ, давал бы возможность устойчивому развитию благотворительных организаций и общественных организаций» (ПБО, интервью №10, НН).*

4) необходимо также **законодательное регулирование добровольческой деятельности**, в котором были бы отражены такие вопросы, как статус волонтера, шкала оценки его труда, механизмы поощрения добровольческой деятельности, поддержки добровольчества на государственном уровне.

5) в области **совершенствования системы учета и контроля НКО, благотворительных организаций** большинство предложений нацелено на упрощение этой системы:

*«Упростить процедуру регистрации общественных объединений и организаций, это то, что касается Росрегистрации. Упростить систему отчетности в*

*Росрегистрации и свести ее до статистики. То есть не нужно Росрегистрации подменять собой налоговую инспекцию» (ПБО, интервью №6, Санкт-Петербург).*

*«Должен быть реестр НКО. Должны быть четко определены правила, кто и каким образом в него попадает. И по какой причине может быть исключен. И если ты попадаешь в этот список, то все будут знать, что это та организация, которая поддерживается государством и которую можно финансировать» (ПБО, интервью №7, Санкт-Петербург).*

Вместе с тем некоторые представители «третьего сектора» выступили с альтернативными предложениями - ужесточения регистрации организаций и контроля их деятельности с учетом ее эффективности. Это предложение направлено на решение проблемы существования множества бездействующих или слабоэффективных НКО, которые поставлены в равные условия с организациями, реально осуществляющими большие объемы работы

Один из респондентов предлагает создать новую систему контроля деятельности «третьего сектора»:

*«...Должен быть какой-то орган на уровне федерации, уровне субъектов федерации, который следит за исполнением законодательства и решает вопросы, связанные с развитием этого сектора и развитием законодательства. Этот орган должен иметь определенные права и полномочия, может быть и контрольные. Этот орган власти должен иметь аналитический отдел, который анализирует вообще развитие НКО и в каком секторе как они развиваются, что содействует, что препятствует их развитию, что происходит в регионах. С другой стороны, он должен анализировать и понимать, какую потребность в услугах может покрывать этот сектор, предлагать государству бюджет для его покрытия на конкурсной основе. В-третьих, он должен контролировать деятельность НКО и то, каким образом происходит взаимодействие между разными секторами. Тот контроль, который предлагается сейчас – он ни о чем. Он носит бумажный характер. ...Во всех странах существуют органы, которые осуществляют изучение содержания деятельности организаций, получающих дотации от государства, либо от других секторов. В этом нет ничего плохого» (ПБО, интервью №7, Санкт-Петербург).*

6) в области совершенствования **системы информирования и социальной рекламы** представляется необходимым изменить текущее законодательство так, чтобы оно стало более прозрачным, чтобы в нем были четко определены основные понятия (например, понятие социальной рекламы), более точно «прописать механизмы относительно социальной рекламы и информационного сопровождения общественных инициатив» (ПБО, интервью №23, Новосибирск), обязать СМИ выделять благотворительным организациям бесплатно какую-то часть эфирного времени или процент площади в газетах (ПБО, интервью №19, Самара).

7) также важным представляется принятие мер по социальной защите сотрудников некоммерческих и благотворительных организаций, предоставление им определенных льгот, аналогичных социальному пакету сотрудников государственных служб (льготные кредиты по ипотеке, медицинское обслуживание).

8) некоторые респонденты предлагают также **расширить сферы для грантового финансирования** – отменить «ограничения только в области здравоохранения, либо образования, либо культуры, искусства, либо исследовательские области» (ПБО, интервью №5, Санкт-Петербург).