

ЕВРОПЕЙСКИЕ ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ¹

Апрель 2014

I. Введение

Государства по всей Европе признают важность развитого и устойчивого гражданского общества и ключевую роль неправительственных организаций (далее НПО) в удовлетворении потребностей граждан. При помощи НПО люди могут самоорганизовываться и становиться активными членами гражданского общества. Поэтому НПО берут свое начало из определенных интересов общества и стремятся найти наилучшие решения возникающих проблем. НПО помогают людям эффективнее выражать свои законные интересы и влиять на процесс разработки политики.

Государство тоже получает различную выгоду от постоянной финансовой поддержки НПО. При поддержке государства НПО способны генерировать и развивать инновационные идеи, которые позднее могут быть использованы в разнообразной общественно полезной деятельности и при обслуживании. Они способны привлекать дополнительные ресурсы, наращивать потенциал тех сфер, в которых они работают, и вносить свой вклад в выполнение государственных задач. Поэтому государство и готово инвестировать в НПО и устанавливать успешные партнерские отношения с ними с целью предоставления эффективных и рентабельных услуг населению.

Данный доклад содержит обзор международных стандартов и принципов, касающихся государственного финансирования, прямой и непрямой государственной поддержки, механизмов и критериев отбора. На основе рассмотрения опыта европейских стран авторы определили уроки, которые должны быть усвоены, с целью содействия дискуссии по вопросам санкционирования механизмов финансирования среди белорусских стейкхолдеров.

II. Международные стандарты

Право НПО искать и получать ресурсы – один из главных международных принципов, защищающих гражданское общество, и неотъемлемая часть права на свободу объединений. Правовыми источниками должны считаться физические и юридические лица, другие субъекты гражданского общества и международные организации, а также местные, национальные и иностранные органы власти.

Согласно Рекомендации Совета Европы о правовом статусе НПО² VI (#57), «НПО следует оказывать содействие в выполнении их задач в виде государственного финансирования и других форм поддержки, таких, как освобождение от уплаты подоходного и других налогов или сборов с членских взносов, денежных средств и товаров, полученных от жертвователей или государственных и международных учреждений, доходов от инвестиций, аренды,

¹ Данный доклад подготовлен Европейским Центром Некоммерческого Права (ЕЦНП) по просьбе Центра Правовой Трансформации и Ассамблеи демократических неправительственных организаций Беларуси. Европейский Центр Некоммерческого Права – ведущий европейский ресурсный исследовательский центр в сфере законодательства о гражданском обществе, который базируется в Будапеште. Его целями являются содействие созданию благоприятных правовых и налоговых условий для гражданского общества в Европе и передача европейского опыта в других частях мира.

² Рекомендация CM/Rec(2007)14 Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе

лицензионных (авторских, патентных) отчислений, хозяйственной деятельности и имущественных сделок, а также посредством стимулирования благотворительности через введение льгот по уплате подоходного налога или кредитование».

Власти должны обеспечить все НПО этим правом, в том числе и незарегистрированные организации. Как сказал Майна Киай, специальный докладчик ООН по вопросам защиты свободы собраний и объединений, «любое объединение, зарегистрированное или незарегистрированное, должно иметь право на соискание и получение финансирования и ресурсов из внутренних, иностранных и международных источников, включая физических лиц, бизнесменов, организации гражданского общества, правительства и международные организации»³.

Согласно Рекомендации Совета Европы о правовом статусе НПО, любая форма государственной поддержки НПО должна подчиняться четким и объективным критериям. Более того, природа и бенефициары деятельности, осуществляемой НПО, могут служить значимыми основаниями при принятии решения о предоставлении или непредоставлении ей какой-либо формы государственной поддержки⁴.

III. Принципы государственной поддержки

На основе анализа лучших европейских практик авторы определили несколько ключевых принципов, которые применяются ко всем методам государственной поддержки.

- 1) **Независимость:** НПО остаются независимыми и автономными, даже если получают государственную поддержку.
- 2) **Прозрачность:** процесс ясен и открыт, вся соответствующая информация доступна для заинтересованных сторон.
- 3) **Равное отношение:** существование заранее установленных объективных критериев, которые гарантируют, что именно самый успешный заявитель будет отобран на основе оценки его заявки.
- 4) **Свободная и честная конкуренция:** вся информация о возможностях государственной поддержки должна широко рекламироваться и способствовать конкуренции между потенциальными заявителями.
- 5) **Подотчетность:** выделенные средства расходуются ответственно и существуют четкие правила отчетности.
- 6) **Ориентированность на цель:** государственное финансирование выделяется и используется согласно нуждам граждан и в соответствии с политикой правительства. Рекомендуется привлекать НПО к разработке новых программ финансирования, что может помочь государству сосредоточиться на нужных областях и достичь лучших результатов.
- 7) **Пропорциональность:** общий процесс, включая заявительную процедуру, требования к отчетности и контролю, должен быть соразмерен сумме выделяемых средств⁵.

IV. Прямая государственная поддержка

Государственная поддержка может оказываться различными прямыми и косвенными способами. Прямая поддержка представляет собой финансовую помощь, выделяемую непосредственно самой НПО из государственного или местного бюджета в виде отдельной

³ Доклад специального докладчика ООН по вопросам защиты свободы собраний и объединений (A/HRC/20/27), пар. 68

⁴ Рекомендация, часть VI пункт 58-59

⁵ Государственная поддержка организаций гражданского общества. Лучшие практики ЕС и Западных Балкан. ЕЦНП и ТПОГО, 2011. Доступно по ссылке:

<http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/engb54.pdf>

статьи расходов. Косвенная поддержка не подразумевает прямую передачу финансовых средств.

4.1 Возможные формы прямой государственной поддержки⁶

Схемы государственного финансирования, как правило, отображают определенную государственную политику и могут предложить финансовую поддержку и поддержку в натуральной форме. В большинстве стран существуют различные механизмы, используемые для предоставления прямого государственного финансирования деятельности НПО, включая гранты, субсидии и госзаказ. При выборе наиболее подходящего механизма финансирования важно учитывать характер услуг и ожидаемые результаты. Несмотря на многообразие возможных механизмов, во многих странах гранты и субсидии остаются самыми распространенными формами финансирования деятельности НПО, но наблюдается тенденция к созданию благоприятных условий для госзаказа у негосударственных субъектов, включая НПО.

4.1.1 Гранты

Грант – это форма финансовой поддержки НПО, которая обычно подразумевает предоставление финансирования на конкурсной основе. У центральных и местных властей нет специальных требований к конкретным действиям, которые должны быть выполнены; они просто определяют общие цели, и каждая НПО сама решает, какие предложить способы и действия, с помощью которых можно достичь этих целей. Таким образом, государство предоставляет НПО возможность предложить свои собственные инновационные идеи и услуги. Гранты обычно основываются на проектах и выделяются на короткий срок, поэтому они могут и не быть самым эффективным инструментом поддержки постоянного предоставления услуг (например, для функционирования дома престарелых). С другой стороны, грантами обычно легче управлять, чем другими механизмами финансирования, такими как госзаказ или оплата от третьих сторон.

Например, в Чехии гранты предоставляются НПО на основе стратегического государственного документа о государственной политике по финансовой поддержке НПО. Каждый год правительство издает декрет, который определяет главные области потенциальных проектов и дает короткое описание ожидаемых результатов. Если сотрудничество между НПО и соответствующим министерством плодотворно, существует возможность продления гранта еще на один год.

Помимо выделения грантов под проекты, многие правительства осознают важность предоставления институциональной поддержки НПО. Институциональное финансирование или, как его по-другому называют, оперативное финансирование нацелено на покрытие организационных расходов НПО, которые нельзя отнести к какому-либо конкретному проекту, но которые необходимы для успешного функционирования организации. Такими расходами могут быть офисные и инфраструктурные расходы, расходы на укрепление потенциала организации, на заседания руководящих органов, аудиторские расходы и другие⁷. Помимо институциональной поддержки, которую оказывают министерства, в некоторых странах, включая *Албанию, Хорватию, Эстонию и Венгрию*⁸, было решено создать отдельные

⁶ Данная глава основана на Сравнительном Правовом Анализе Государственного Заказа у Негосударственных Субъектов. ЕЦНП, 2014.

⁷ Государственная поддержка организаций гражданского общества. Лучшие практики ЕС и Западных Балкан. ЕЦНП и ТПОГО, 2011.

⁸ Албания – Учреждение Поддержки Гражданского Общества, Хорватия – Национальный Фонд Развития Гражданского Общества, Эстония – Национальный Фонд Гражданского Общества, Венгрия – Фонд Национального Сотрудничества

учреждения по развитию гражданского общества. Эти учреждения принимают множество различных форм: некоторые из них организованы четко в рамках публичного права (фонд ("fund"), учреждение), другие имеют смешанный характер – финансируются государственным учреждением, но имеют организационно-правовую форму в рамках частного права (фонд ("foundation")). Определяющей характеристикой большинства фондов гражданского общества является то, что они предоставляют скорее институциональные, чем проектные, гранты и инвестируют в организационное развитие отдельных организаций, общесекторальных инициатив и инновационных, но незатребованных проектных идей⁹.

С другой стороны, важно избегать централизации государственного финансирования и разрабатывать комплексную государственную политику по государственному финансированию. В Хорватии основали 4 региональных фонда-грантодателя в качестве партнеров Национального Фонда Развития Гражданского Общества. Региональные фонды внесли значительный вклад в диверсификацию финансирования и инициировали модель перераспределения грантов. Помимо национальных и региональных фондов, финансирование между НПО распределяется также министерствами и другими государственными институтами, местными и региональными властями.

4.1.2 Субсидии

В отличие от грантов, субсидии обычно предоставляются на неконкурсной основе в форме институциональной поддержки, а обязательства организаций оказывать определенные услуги может быть частью их обязательных задач, предписываемых законодательством. Во многих странах субсидии предоставляются зонтичным организациям определенных социальных групп по историческим и другим причинам, таким как Союз Умственно Неполноценных Людей. Такая модель субсидий менее благоприятна с точки зрения прозрачности и подотчетности, так как она лишена преимуществ открытой и честной конкуренции, а также позволяет игнорировать показатели эффективности финансирования, которые обеспечивают «разумное использование денег». Более того, со временем она может породить слой НПО, которые находятся в более «привилегированном» положении по сравнению с другими, особенно недавно созданными НПО.

В *Болгарии* прямые субсидии на постоянной основе доступны конкретным организациям, перечисленным в Законе о годовом государственном бюджете. Эти организации отбираются 2-мя способами: 1) все организации национального уровня, представляющие людей с ограниченными возможностями, отбираются посредством механизма, указанного в соответствующем законе (например, Союз Слепых, Союз Глухих); 2) другие организации, получающие субсидии, отбираются на основе специальных законов (например, болгарский Красный Крест).

4.1.3 Государственный заказ

Госзаказ является сочетанием государственной поддержки НПО и оказания услуг населению от имени государственных и местных властей. Государственные и местные власти точно знают, какие услуги они хотят получить, например, услуги по дневному уходу за 30 пожилыми людьми на период 5 лет. Роль государства сводится к контролю и финансированию услуг, которые оказываются негосударственными субъектами, включая НПО. Однако, в конечном счете, именно государство ответственно за то, чтобы услуги были качественными, государственная поддержка использовалась с надлежащей отчетностью и уважались и учитывались права и потребности бенефициаров.

⁹ Сравнительный Анализ Фондов Гражданского Общества. ЕЦНП и МЦНП, 2012

В общем, госзаказ на оказание социальных, медицинских и образовательных услуг обычно выполняется негосударственными субъектами. Учитывая специфический характер таких услуг и их поставщиков, при выборе поставщика такого рода услуг во многих странах было решено создать отдельные правовые рамки для подобного госзаказа, а не действовать в рамках общих правил. Существование специального законодательства позволяет гарантировать, что стоимость оказания таких услуг не будет решающим фактором, а у НПО будет больше шансов конкурировать в процессе отбора поставщиков.

В *Великобритании*, пожалуй, самая долгая традиция выполнения госзаказа на оказание различных общественных услуг негосударственными субъектами, и эта тенденция растет и дальше. Там имеет место переход от грантов к госзаказу, а доход от оказания общественных услуг стал ключевым источником финансирования в данном секторе. Чтобы обеспечить многообразие способов поддержки НПО и гарантировать, что они будут играть большую роль и иметь больше возможностей в оказании общественных услуг, правительство включило в новый Пакт и перечень своих обязательств в данном направлении¹⁰. Кроме того, согласно Акту об общественных услугах (социальной ценности) 2012 года, все государственные органы Англии и Уэльса обязаны рассматривать, каким образом услуги, которые они получают посредством госзаказа, могут улучшить экономическое, социальное и экологическое благосостояние региона. Разумность вложения денег является ключевым фактором при принятии решений на предоставление госзаказа в государственном секторе.

В качестве другого примера, в *Польше* принцип субсидиарности был закреплен в Конституции и воплощен в жизнь принятием Закона о социальном обеспечении и волонтерской деятельности, который регулирует сферу общественных услуг и процесс госзаказа. Во *Франции* используются 2 формы госзаказа: делегирование социальных услуг и госзакупки.

4.1.4 Оплата от третьих сторон

Еще одним механизмом финансирования предоставления услуг НПО являются оплата от третьих сторон. В этом случае бенефициарии услуг имеют право пользоваться услугами и выбирать их поставщика из списка предварительно одобренных/лицензированных поставщиков. Так как здесь решение принимается бенефициарием, то этот механизм оплаты оказания услуг считается рыночным.

Исходя из европейской практики, существует 5 видов оплаты от третьих сторон:

- 1 Ваучеры
- 2 Нормативный платежи / платежи на человека
- 3 Прямые оплаты наличными
- 4 Персонализированные бюджеты
- 5 Фонды индивидуального обслуживания.

Ваучерная система

При такой системе государство выдает целевым группам ваучеры, которые они могут использовать для приобретения услуг. Владелец ваучера может выбрать из ряда поставщиков услуг, обычно в сфере здравоохранения, образования и культуры, и заплатить за услуги ваучером. Такая система может быть выгодной, когда существует множество поставщиков и

¹⁰ Пакт – соглашение между правительством и некоммерческим и общественным сектором, которое очерчивает способы взаимовыгодного сотрудничества, благодаря которому улучшаются и их взаимоотношения. Первая редакция Пакта была принята в 1998 году, новая редакция – в 2009.

настоящая конкуренция в данной сфере услуг¹¹. Система ваучеров может иметь различные формы, включая эксплицитные, имплицитные и компенсационные ваучеры.

В частности, ваучерная система существует во Франции и Швеции. В *Швеции*, например, образовательные ваучеры предоставляют родителям возможность приобретать образование для своих детей как в государственных, так и в частных школах, что соответствует критериям оказания таких услуг¹². Считается, что у ваучеров много преимуществ, так как они способствуют большей конкуренции между государственными и частными поставщиками и большей экономической эффективности предоставления услуг¹³.

Платежи на человека / нормативные платежи

Следующим видом являются платежи на человека, которые чаще всего используются для поддержки социальных учреждений, таких как дома для людей с ограниченными возможностями, учреждения для детей, оставшихся без опеки родителей, или дома престарелых. Государство определяет стоимость услуги, которая обычно исчисляется на одного человека, и НПО выплачивается компенсация на основании количества обслуживаемых ей клиентов. Так как стоимость услуги на одного человека устанавливается согласно определенным нормам в отношении стандартов услуг и цен, их иногда еще называют «нормативными» платежами. Например, в *Венгрии* двумя основными сферами нормативных платежей являются образование (как среднее, так и высшее) и в какой-то мере сфера социальных услуг, а количество нормативных платежей определяется годовым государственным бюджетом.

Прямые оплаты наличными

Согласно Акту о социальных услугах, в *Чешской Республике* существует особый вид оплаты от третьих сторон. Человек, нуждающийся в социальном обеспечении, имеет право получать финансовую поддержку, так называемое «пособие по уходу», либо наличными, либо банковским переводом, в случае, если он выполняет все необходимые условия, прописанные в Акте о социальных услугах. Точная сумма денег к выплате определяется, исходя из вида социальной услуги, в которой нуждается бенефициар, и степени его зависимости от другого человека. Контроль над надлежащим использованием предоставляемого «пособия по уходу» осуществляют региональные филиалы Управления Труда¹⁴.

Персонализированные бюджеты

В *Великобритании* и *Нидерландах* существует система персонализированных бюджетов. Согласно этой системе, в распоряжение получателей медицинских и социальных услуг предоставляются персонализированные бюджеты, рассчитанные исходя из потребностей каждого, которыми они могут воспользоваться для разработки своего собственного плана по уходу. Исходя из собственных приоритетов и нужд, они могут использовать эти бюджеты для

¹¹ Dr. Árpád Kovács: A magánszféra közreműködési formái az állami feladatok ellátásában, Magyar Jogász Egylet: 5. Európai Jogászfórum, 2009.

¹² С дискуссиями по данной теме вы можете ознакомиться в работе Адама Озимека «Уроки выбора школы из Швеции», Forbes, 12.03.2013,

<http://www.forbes.com/sites/modeledbehavior/2012/12/03/lessons-on-school-choice-from-sweden>

¹³ Общественные услуги 21-го века, Jørgen Abilgaard & Torben Vad, Прогрессивная Политика, том 2.1, 2003 www.policy-network.net/uploadedFiles/Publications/Publications/Abilgaard%20&%20Vad.pdf

¹⁴ Статья 7, 18, 29 Акта о социальных услугах No. 108/2006 Coll

приобретения услуг у различных поставщиков: НПО, частного сектора, соседей, друзей или членов семьи¹⁵.

В *Великобритании* такая система называется системой персонализированных бюджетов. Благодаря ей, человек обладает гораздо большим выбором и контролем над услугами, которые он намерен получить. Методы, инструменты и процедуры, связанные с персонализацией, считаются важным драйвером реформирования системы общественных услуг. Учреждения социальной защиты по всей Англии увеличивают количество персонализированных бюджетов – согласно данным Информационного Центра Национальной Службы Здравоохранения, ко второму полугодю 2011 года количество людей, получающих персонализированные бюджеты, увеличилось до 527,000 человек.

Фонды индивидуального обслуживания

В *Великобритании* людям, которые не хотят брать на себя непосредственное управление своим персонализированным бюджетом, но все же хотят обладать большим выбором и возможностью контроля, Фонды индивидуального обслуживания предлагают свою помощь. Бенефициар либо лицо, действующее от его имени, выбирает свой Фонд индивидуального обслуживания, который и управляет его персонализированным бюджетом, и оказывает ему поддержку силами самой организации либо при помощи приобретения иных видов поддержки от имени бенефициара.

Бенефициар подписывает с фондом договор, в котором оговаривается, каким образом оказывается поддержка и сколько это будет стоить. Если бенефициару необходимо внести финансовый вклад в полноценный уход, то эта сумма переводится непосредственно его фонду индивидуального обслуживания. Фонд же, в свою очередь, обязан предоставить бенефициару детальный отчет, как был использован его персонализированный бюджет¹⁶.

4.1.5 Поддержка в натуральной форме

Поддержка в натуральной форме может быть предоставлена НПО в виде товаров или услуг, таких как компьютеры, программное обеспечение, обучение или использование государственной собственности бесплатно или по низкой цене. Например, в *Молдове* некоторые местные власти предлагают НПО использовать их помещения. Также недавно правительство *Венгрии* приняло Декрет о инфраструктурной поддержке НПО¹⁷, согласно которому определенные национальные и местные государственные учреждения, включая библиотеки, спортивные учреждения, национальные парки, офисы муниципальных и окружных властей, имеют право предлагать НПО бесплатно пользоваться возможностями инфраструктуры после их регистрации в базе данных и объявления конкурса проектных заявок. Решения по этому вопросу будут приниматься специальной группой Национального Фонда Сотрудничества.

4.2 Процедура отбора и критерии

Самой сложной задачей при государственной поддержке является распределение финансирования прозрачным и подотчетным способом. В ряде стран НПО жалуются, что у них часто возникают проблемы с доступом к государственной поддержке, так как механизмы поддержки не являются прозрачными, нет четких критериев для ее получения, и решения

¹⁵ Для ознакомления с примером Великобритании см.: Как рассчитывать надлежащую стоимость при работе с персонализированными бюджетами, ACEVO 2010, <http://www.acevo.org.uk/Document.Doc?id=771>

¹⁶ Фонды индивидуального обслуживания на дому. Кэролин Томлинсон (организация In Control), Мишель Лайвсли (организация Helen Sanderson Associates). Доступно по ссылке: <http://www.in-control.org.uk/media/128547/inc14877%20-%20sf%20report%20single%20pages-web.pdf>

¹⁷ Декрет правительства 554/2013. (XII.31.)

часто имеют политическую окраску. Более того, отсутствуют эффективные механизмы оценки и мониторинга процесса, которые бы позволяли проследить за использованием выделяемых средств и обеспечить подотчетность НПО, которым они были предоставлены¹⁸.

4.2.1 Процедура проведения тендера и процедура обсуждения условий

Существуют различные механизмы распределения государственной поддержки, однако процедура открытого тендера способна обеспечить наибольшую прозрачность в принятии решений.

При проведении такой процедуры государство приглашает более одного поставщика услуг принять участие в тендере. Государство может объявлять открытый конкурс либо приглашать к участию ограниченное количество квалифицированных кандидатов.

Процедура обсуждения условий обычно применяется в исключительных случаях, особенно в следующих:

- Имеется только один потенциальный кандидат;
- В чрезвычайных ситуациях;
- В соответствии с определенной суммой.

Например, согласно польскому Закону о социальном обеспечении и волонтерской деятельности, процедура обсуждения условий может применяться в случае стихийного бедствия, технического сбоя либо когда это необходимо в связи с защитой жизни и здоровья человека либо материальных социальных интересов. Более того, исполнительный орган учреждения местного самоуправления может заказать выполнение местной или региональной общественной задачи у негосударственного субъекта без проведения открытого тендера только при условии, что: 1) сумма софинансирования или финансирования выполнения общественной задачи не превышает 10.000 польских злотых (примерно 2.400 евро); 2) общественная задача должна быть выполнена в срок, не превышающий 90 дней. Но даже в этом случае негосударственный субъект должен предоставить заявку, соответствующую соответствующим формальным требованиям, которую исполнительный орган обязан опубликовать (на сайте и в других информационных источниках местных властей). В течение 7 дней после публикации любой может оставить свои комментарии к заявке, и только после их рассмотрения исполнительный орган может заключать договор с негосударственным субъектом. Общая сумма финансирования, предоставляемая одному негосударственному субъекту, не должна превышать 20.000 польских злотых (примерно 4.800 евро) на период текущего календарного года. Также сумма, предоставляемая одному субъекту на условиях проведения процедуры обсуждения условий, не должна превышать 20% от общей суммы, предусмотренной на выполнение общественных задач негосударственными субъектами в текущем бюджетном году.

4.2.2 Этапы проведения тендера

Анонсирование грантов может происходить при помощи одноэтапных или двухэтапных тендеров. Более распространенными являются одноэтапные тендеры: после объявления конкурса принимаются заявки, а затем решается, кто выиграл тендер. В случае двухэтапного процесса сначала принимаются только короткие описания предлагаемых проектов, а затем на основании их оценки приглашают ограниченное количество НПО прислать уже полноценные предложения. В большинстве случаев двухэтапный процесс является более обременительным для учреждений, выделяющих гранты, так как он занимает больше времени, требует больше

¹⁸ Государственная поддержка организаций гражданского общества. Лучшие практики ЕС и Западных Балкан. ЕЦНП и ТПОГО, 2011.

административных усилий и в целом обходится дороже, чем одноэтапный тендер. Тем не менее, в некоторых случаях государство может захотеть провести тендер в два этапа, например, когда оно постоянно получает огромное количество заявок, значительная часть которых не соответствует базовым критериям отбора. Некоторые НПО тоже могут предпочитать двухэтапные тендеры, так как написание полноценных проектных заявок неизбежно увеличивает затраты для организации, а если отсутствуют серьезные перспективы получения финансирования, то НПО скорее пожелает узнать об этом заранее и сберечь и так ограниченные ресурсы на развитие проекта¹⁹.

Проведение тендера обычно анонсируется государственными властями. Но в некоторых странах законодательство предоставляет НПО возможность инициировать процедуры получения финансовой поддержки от государства. Это касается, например, *Польши* и *Франции*, где НПО имеют право самостоятельно инициировать процедуры на получение госзаказа в случае, если они обладают правом оказывать определенные услуги и хотят, чтобы государство выделило им финансовую поддержку для этих целей. Когда инициируется такая процедура, соответствующий орган власти может анонсировать открытый тендер на оказание инициированной общественной услуги либо оценить, соответствует ли поставщик услуги, инициировавший процедуру, критериям получения финансовой поддержки, и решить, какую количество финансовой помощи будет ему выделено.

После того, как государственное учреждение разработало тендер, оно обычно его публикует, так как это в его интересах получить как можно больше заявок. Этого можно достичь, если активно рекламировать проведение тендера среди целевой группы. Эффективными платформами распространения такой информации могут быть сайты соответствующих государственных учреждений, электронные информационные бюллетени, ежедневные газеты и другие. Важно предоставить достаточное количество времени на подготовку и подачу заявки. В общем, для успешного проведения тендера кандидатам необходимо предоставлять не менее одного месяца на подготовку. Хорошей практикой является также публикация намерений об анонсировании тендера до того, как сам тендер опубликован, что дает НПО больше времени спланировать и подготовить свои заявки (например, в виде прогноза объявления тендеров или календаря выделения грантов на будущий год).

4.2.3 Критерии отбора

Критерии отбора являются инструкцией для тех, кто выбирает НПО, которым будет выделено финансирование, из обширного ряда кандидатов. Ясность и точность критериев отбора обеспечивает принятие решений на объективной и заранее оговоренной основе. Руководящие принципы могут оставлять некоторую возможность для своего усмотрения, но не настолько, чтобы процесс отбора превращался в выбор, исходя из личных предпочтений. Критерии отбора зависят от типа результатов, ожидаемых государством. Например, в случае госзаказа важно получить наилучшее качество, а в случае «хорошей практики» применяется принцип «разумного вложения денег».

В некоторых странах существует система предварительной квалификации, и государственные органы ведут базу данных «квалифицированных» НПО. Эти организации имеют право на получение помощи, и им не нужно каждый раз, когда они подают заявку, получать подтверждение соответствия критерию приемлемости. Такая система позволяет сократить административные расходы на принятие решений по соответствию НПО институциональным и техническим критериям при каждом новом тендере. Эта система также может быть достаточно эффективной, когда выясняется, что в основном одни и те же НПО отправляют свои тендерные заявки на получение грантов от определенного министерства или государственного института.

¹⁹ Там же.

Например, Министерство труда и социальной защиты БЮР *Македонии* регистрирует все организации, которые обращаются за получением поддержки от него²⁰. Такая же ситуация в *Чешской Республике* – согласно Акту о социальных услугах, каждый поставщик услуг обязан пройти процесс регистрации, чтобы иметь право получать финансовую поддержку из государственного бюджета.

4.2.4 Принятие решений

Выбор конкретного метода принятия решений зависит от размера программы, количества и объема полученных заявок, количества членов органа, принимающего решения, и других факторов. Обычно в органы, принимающие решения, входят государственные чиновники. Однако существует множество хороших практик, когда представители НПО или другие внешние эксперты также вовлечены в процесс принятия решений. Например, в Эстонском Национальном Фонде Гражданского Общества заявки и проекты, которые прошли техническую оценку, отправляются как минимум двум или трем независимым экспертам на оценку содержания. Также в отдельных случаях решения принимаются комиссией, в которую входят как государственные чиновники, так и представители НПО.

Особенно в таких случаях принципиально важно развивать политику конфликта интересов. Под конфликтом интересов имеется в виду любая ситуация, когда у кого-то, кто обладает полномочиями принимать решения, есть интерес, который потенциально или реально может повлиять на его решение. Такая политика помогает обеспечить разумное использование денег налогоплательщиков, а также прозрачность, объективность и равное отношение ко всем НПО и другим бенефициарам.

4.2.5 Заключение договора

В большинстве стран обязательное содержание договоров регулируется законами и/или другими декретами. Однако договор также должен предусматривать непредвиденные ситуации и давать четкие указания, как действовать в случае непредвиденных изменений обстоятельств в реализации проекта. Это может включать информацию о том, когда изменения требуют уведомления спонсора или его согласия, каким образом докладывать об изменениях, когда необходимо вносить изменения в договор и тому подобное.

Хорошей практикой также является закрепление крайнего срока заключения договора в законодательстве. Это позволяет избегать ситуаций, когда между уведомлением о предоставлении поддержки и ее реальном предоставлении проходят месяцы, а НПО повисают в неопределенности. Например, *хорватский* Кодекс²¹ гласит, что государственные органы финансирования обязаны заключить договор с получателем в течение 60 дней после уведомления о его выделении.

Когда это возможно и соответствует характеру поддержки, важно заключать долгосрочные договоры с НПО, чтобы обеспечить стабильность их финансовой ситуации и непрерывное оказание услуг их бенефициарам.

4.2.6 Мониторинг и оценка

Мониторинг является важным этапом всех процессов государственной поддержки, и его главной задачей является обеспечение отчетности по государственным расходам. Мониторинг и оценка в основном используются для того, чтобы получатели управляли и использовали средства надлежащим образом, а организациям можно было компенсировать непогашенные расходы. Они также служат основой для улучшения программы и, соответственно, способности

²⁰ Там же

²¹ Кодекс хороших практик, стандартов и критериев выделения грантов на программы и проекты общественных объединений, принятый правительством в 2007 году

государственных органов достигать своих целей. Более того, оценка тесно связана с планированием будущих схем и программ финансирования, что также помогает достичь поставленных целей. Многие страны приняли определенные стандарты, инструкции и шаблоны, которые применяются в процессе мониторинга и оценки, чтобы ожидания в отношении НПО были ясными. Например, в *Англии* правительство разработало Принципы пропорционального мониторинга и отчетности, таким образом предоставив руководства как для спонсоров, так и спонсируемых организаций²².

V. Непрямая государственная поддержка

Помимо механизмов прямого государственного финансирования, государство также предоставляет различные виды непрямого поддержки. Непрямая поддержка зачастую включает налоговые льготы для НПО, такие как льготы / освобождение от уплаты корпоративного подоходного налога, налога на добавленную стоимость, местных налогов, налога на дарение, налога на наследство и других. Некоторые страны ввели так называемый «процентный механизм», согласно которому граждане (в некоторых случаях корпорации) должны распределять определенный процент своего подоходного налога НПО. В то же время многие правительства поддерживают сектор гражданского общества, предоставляя возможность предоставления налоговых льгот донорам, спонсирующим НПО.

Доступность налоговых льгот может быть ограничена. Некоторые страны позволяют предоставлять налоговые льготы / освобождения от выплаты всем формам НПО (фонды, объединения и др.) при условии, что они зарегистрированы надлежащим образом и работают в соответствии с действующим законодательством. Другие страны ограничили доступность налоговых льгот / освобождений от выплаты, предоставляя их только тем организациям, которые служат общественному благу²³. В таких случаях сферы деятельности, которые считаются общественно полезными, обычно определяются налоговым законодательством. Более того, некоторые страны ввели специальный статус (называемый «общественным благом», «общественной пользой» или «благотворительным статусом»), которым наделяются организации, которые занимаются общественно полезной деятельностью. Определенные налоговые льготы связывают с деятельностью, нацеленной на достижение уставных целей организации.

5.1. Налогообложение по источникам доходов

Исходя из европейских практик, авторы смогли определить три главных источника доходов, доступных НПО:

1. *Государственное финансирование* (гранты, субсидии);
2. *Деятельность, приносящая доход*, обычно включает оплату за услуги, членские взносы, экономическую деятельность, инвестиции и другое;
3. *Благотворительность* (финансовые пожертвования и поддержка в натуральной форме от волонтеров)²⁴.

Обычно выделяются два подхода к налогообложению НПО по источникам доходов. Первый связан с видом организации. Большинство стран освобождают все формы НПО от выплаты

²² Доступны по ссылке: <http://www.nao.org.uk/intelligent-monitoring/annexes/annex-a/>

²³ Сравнительный Анализ Европейской Политики и Практик в отношении НПО – Сотрудничество с Государством. Нилда Баллейни и Радость Тофтисова, 2004.

²⁴ Социальная экономика: строительство инклюзивных экономик. Рамки поддерживающего финансирования для организаций социальной экономики. Катерина Хадзи-Мицева и Нилда Баллейн, ОЭСР 2007.

общего налога на доход корпорации (например, Чешская Республика, Словакия, Литва, Латвия). Некоторые страны, однако, освобождают от выплаты этого налога только те организации, которые служат общественному благу (например, Болгария, Словения).

При втором подходе налогообложение определяется на основании источника дохода. Традиционно доход от *государственного финансирования, благотворительности и членских взносов* не облагается налогом. К доходу от экономической деятельности, которая считается ключевым источником дохода НПО, относятся по-разному. Экономическую деятельность можно определить как «активную продажу товаров и услуг, именуемую «торговой или бизнес» деятельностью; она подразумевает продажу товаров и услуг, осуществляемую с определенной частотой либо непрерывно». Возможными подходами к доходу от экономической деятельности, признаваемыми в европейских странах, являются следующие:

- Весь доход от экономической деятельности облагается налогом (Словения)
- Весь доход от экономической деятельности освобождается от налогообложения
- От налогообложения освобождается только доход от деятельности, связанной с уставными целями организации (Эстония, Латвия)²⁵
- От налогообложения освобождается только доход, который должен быть использован на статутные цели организации (Германия, Польша)²⁶
- Налогообложению подвергается только доход, превышающий определенный порог (Франция)²⁷
- Освобождение от налогообложения предоставляется согласно смешанной (гибридной) налоговой системы (Чешская Республика, Венгрия)²⁸

Доход от беспроцентных инвестиций (например, инвестиции в недвижимость, гонорары от продажи прав на интеллектуальную собственность, дивиденды или проценты от акций, банковских вкладов и т.д.) также может рассматриваться по-разному с точки зрения налогообложения. Существуют разные подходы, используемые в европейских странах, особенно что касается вида организаций, которые могут вкладывать инвестиции, вида инвестиций и уровня и степени освобождения от налога. Например, в *Англии* только благотворительные организации освобождаются от налога на доход от инвестиций. Что касается степени освобождения от налога, то в *Черногории* предоставляется только частичное освобождение, в то время как в *Румынии* НПО полностью освобождаются от уплаты налога на доход от беспроцентных инвестиций²⁹.

Пожертвования фондов, которые обычно состоят из финансовых средств и собственности, инвестируются с целью обеспечения регулярного дохода для организации и поддержки ее программной деятельности. Некоторые страны учли необходимость специального отношения к таким инвестициям и приняли отдельные правила по управлению ими. Например, в *Германии* проценты и доходы от арендованной и арендуемой собственности или лицензии освобождаются от налога³⁰.

5.2 Льготы / освобождение от уплаты налога на добавленную стоимость

Существует также несколько подходов к НДС в отношении НПО. Один из них – *освобождение от уплаты или применение сниженного НДС на предоставление определенных товаров и*

²⁵ Так называемый «подход по соотношению»

²⁶ Так называемый «подход по предназначению дохода»

²⁷ Так называемый «пороговый подход»

²⁸ Обзор отношения к экономической деятельности некоммерческих организаций в Европе. МЦНП, ЕЦНП и МСМС, 2007

²⁹ Налогообложение некоммерческих организаций и налоговые льготы для доноров. ЕЦНП и БЦНП, 2006.

³⁰ Там же.

услуг. Однако при этом они не освобождаются от уплаты налогов на приобретенные товары и услуги. Другой подход – освобождение НПО от уплаты НДС *при условии определенного размера годового оборота*.

6-я Директива Совета ЕС по НДС установила специальный режим НДС для стран-членов ЕС, согласно которому обязаны работать и страны-кандидаты на членство в ЕС. Согласно Статье 13А этой Директивы, отдельные виды деятельности в интересах общества, включая больничное и медицинское обслуживание, поставку товаров и услуг, тесно связанных с благосостоянием и социальной защитой общества, защиту детей и молодежи, культуру, образование, стипендии и т.д., освобождаются от уплаты НДС³¹. В рамках этой Директивы государства также могут принимать решения о 1) снижении ставки НДС на приобретаемые НПО товары и услуги, 2) снижении ставки налога на товары и услуги, поставляемые НПО. Фактическое применение данной Директивы варьируется в разных странах, имеется в виду освобождение или неосвобождение НПО от уплаты НДС, какие формы НПО могут быть освобождены от уплаты НДС и так далее. Например, во *Франции* предоставляется 5,5% снижение ставки НДС на определенные товары и услуги, включая медицинские и фармацевтические продукты, оборудование для людей с ограниченными возможностями, жилищное и продовольственное обеспечение домов престарелых и тому подобное. В *Германии* сниженная на 7% ставка НДС применяется к товарам и услугам НПО, если они относятся к уставным целям организации.

5.3 Другие налоговые льготы

НПО могут также получать особое обращение в отношении других налогов, таких как налог на дарение, налог на наследство, местный налог, налог на транспортное средство и другие, все зависит от системы налогообложения каждой конкретной страны. Например, в *Сербии* подарки и наследство, получаемые фондами и объединениями на достижение общественно полезных целей, не облагаются налогом. В *Чешской Республике* не облагаются налогом подарки, подаренные на определенные цели (гуманитарные, социальные, медицинские, образовательные), которые зачастую связаны с той или иной НПО.

5.4 Налоговые льготы для доноров после определенной суммы пожертвований

Многие страны поддерживают сектор гражданского общества, предоставляя возможность получения налоговой скидки донорами после определенной суммы пожертвований. *Налоговая скидка* позволяет донорам вычесть всю сумму или часть суммы, пожертвованной НПО, из их налогооблагаемого дохода (налогооблагаемой базы). *Налоговый кредит* позволяет донорам вычесть часть пожертвованной суммы из налогов, которые подлежат уплате, то есть, таким образом они могут сократить сумму налогов к выплате. При помощи таких механизмов государство стимулирует частные пожертвования НПО, что помогает им диверсифицировать свое финансирование и получать ресурсы, которые могут быть использованы, например, на часть расходов проектов, финансируемых государством.

Порог налоговой скидки и налогового кредита, а также круг потенциальных организаций-получателей налоговых льгот варьируется от страны к стране. Чтобы иметь право претендовать на налоговые льготы, зачастую требуется предоставлять пожертвования именно тем организациям, чья деятельность направлена на перечисленные «общественные блага». В других случаях потенциальные организации-получатели налоговых льгот должны обладать правом на освобождение от налогов (например, в *Эстонии*) либо иметь статус общественного

³¹ Директива Совета ЕС 77/388/ЕЭС от 17 мая 1977 о гармонизации правовых положений о налогах с оборота в странах-членах Европейского Сообщества – Общая система налога на добавленную стоимость: унифицированная база оценки. Сводная версия доступна по ссылке: : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1977L0388:20060101:EN:PDF>

блага (например, в *Венгрии*). Порог налоговых льгот после определенной суммы пожертвований обычно варьируется между частными и бизнес донорами. Обычно частные доноры могут получить большие налоговые льготы, чем бизнес доноры. Так, в *Чешской Республике* компании могут сократить свои подоходные налоги максимум на 5% , а частные лица – на 10%. Обычно доноры могут вычесть из своих налогов от 1 до 30% суммы пожертвования, с некоторыми исключениями (например, если донор в *Польше* жертвует церковной организации, он может вычесть из своих налогов 100% суммы пожертвования)³².

5.5 Механизм процентного распределения

Распределение процента – это особая форма не прямой государственной поддержки. При этом механизме частные лица, а в некоторых странах также корпоративные налогоплательщики, обладают правом самостоятельно решать, как будет использован определенный процент уплаченных ими налогов. В соответствии с законом (либо отдельным законом, либо налоговым законодательством), налогоплательщики имеют право решить направить эту часть своего налога квалифицированной организации или бенефициару. Такой механизм существует в *Венгрии, Словении, Словакии, Литве, Польше и Румынии*.

Процентный механизм может играть свою роль в укреплении гражданского общества за счет а) предоставления новых ресурсов НПО, б) привлечения внимания к сектору, с) развития навыков НПО в области коммуникации и работы с населением. Он помогает образовывать широкую общественность по вопросу роли и важности НПО и в то же время мотивировать НПО поддерживать связь с населением. Он также вносит вклад в развитие культуры благотворительности и служит показателем уровня общественной поддержки НПО.

VI. Заключение

Исходя из примеров европейских практик финансирования НПО, при планировании финансовой поддержки данного сектора следует иметь в виду следующие важные аспекты:

1 Содействие сотрудничеству между государством и НПО и государственному финансированию. Сотрудничество с НПО и предоставление им государственного финансирования создает беспроигрышную ситуацию, которая выгодна и государству. Средства, инвестируемые в данный сектор, вносят вклад в развитие НПО и наращивают потенциал этого сектора, чтобы он мог стать устойчивым и надежным партнером в сотрудничестве по выполнению государственных задач.

2 Создание правовых рамок для государственной поддержки. Важно договориться о всеобъемлющей государственной политике и создании благоприятной правовой среды для государственной поддержки НПО, которая будет обеспечивать независимость сектора, равное отношение, прозрачное принятие решений, свободную и честную конкуренцию, ориентацию на достижение целей, отчетность и пропорциональность.

3 Различные механизмы государственного финансирования. Существуют различные механизмы, используемые для государственного финансирования деятельности НПО, включая гранты, субсидии, госзаказ, оплату от третьих сторон. При выборе наиболее подходящего механизма финансирования важно учитывать характер услуги и ожидаемые результаты.

4 Институциональная поддержка. В дополнение к финансированию на основе проектов важно инвестировать в общее развитие сектора НПО при помощи предоставления институциональной

³² Правовые рамки некоммерческих организаций в Центральной и Восточной Европе. Дуглас Рутцен, Дэвид Мур и Михаэль Дурхам, 2009

поддержки. Для этой цели можно создать отдельный гражданский фонд, который будет работать на выполнение именно этой цели.

5 Возможность инициирования государственной поддержки. Возможность получения прямой государственной поддержки обычно анонсируется государственными органами. Несмотря на это, хорошие европейские практики позволяют НПО инициировать процесс финансирования, особенно в случае с госзаказом. Это позволяет расширить область финансирования на новые сферы услуг.

6 Предоставление возможности получить поддержку более широкому кругу НПО. При помощи широкой рекламы открытого тендера и предоставления достаточного количества времени на подачу заявки государственные органы могут обеспечить получение предложений высокого качества, вследствие чего государственная поддержка будет использована наилучшим способом.

7 Специально разработанные, общедоступные и четкие критерии отбора. Критерии отбора должны быть специально разработаны государственными органами для определенного вида ожидаемых результатов. Ясность и точность таких критериев способствует принятию решений на основе объективных, заранее оговоренных принципов.

8 Прозрачность процедуры финансирования. При применении всех механизмов государственного финансирования ключевым принципом является обеспечение прозрачности процедуры принятия решений. Применение стандартных правил публичности и конфликта интересов может способствовать прозрачности и ясности ожиданий в отношении всех сторон.

9 Долгосрочная устойчивая поддержка. Заключение долгосрочных договоров с НПО вносит стабильность в их финансовую ситуацию и обеспечивает непрерывность оказания услуг.

10 Мониторинг. Мониторинг способствует надлежащей отчетности по государственным расходам и улучшению качества оказываемых услуг. Чтобы облегчить процесс мониторинга и четко дать понять НПО, что от них ожидается, хорошей практикой является принятие общих принципов и шаблонов, которые используются в процессе мониторинга.

11 Вовлечение представителей НПО и других внешних экспертов. Вовлечение представителей НПО и других внешних экспертов в процесс планирования, принятия решений и мониторинга способствует прозрачности процессов, а также тому, что государственное финансирование выделяется именно на те сферы, которые нужно, и используются самым эффективным способом.

12 Льготы НПО и донорам в форме не прямой государственной поддержки. Непрямая государственная поддержка, включая льготы / освобождение от уплаты корпоративного подоходного налога, налога на добавленную стоимость, местных налогов, налога на дарение, налога на наследство и других, может значительно способствовать финансовой устойчивости НПО. Более того, введение налоговых скидок и налоговых кредитов после определенной суммы пожертвований для доноров и механизма процентного распределения вносит вклад в развитие культуры благотворительности и предоставляет НПО новые источники финансирования.