

«23» июля 2015 г.

Аналитическая справка к проекту федерального закона “О внесении изменений в статьи 31.1 и 31.3 федерального закона “О некоммерческих организациях””

1. История разработки законопроекта.

5.04.2010 года был принят Федеральный закон № 40-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки СОНКО”, которым в Федеральный закон от 12.01.1996 г. №7-ФЗ “О некоммерческих организациях” впервые введено понятие СОНКО, внесена ст. 31.1 “поддержка СОНКО органами государственной власти и органами местного самоуправления” (в том числе оказание информационной, консультационной поддержки, а также поддержки в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев СОНКО), а также предусмотрены полномочия органов государственной власти Российской Федерации по формированию инфраструктуры поддержки СОНКО.

Постановлением Правительства РФ от 23 августа 2011 года №713 ответственным за реализацию мер по поддержке СОНКО назначено Минэкономразвития России. В соответствии с которым ежегодно (с 2011 года) Минэкономразвития России через конкурсное предоставление субсидий распределяет порядка 800 млн. руб. ежегодно на поддержку СОНКО, из которых порядка 200 млн. руб. распределяется на федеральном уровне НКО, формирующих инфраструктуру поддержки СОНКО и порядка 600 млн. руб. распределяется по конкурсу среди субъектов РФ, в том числе на формирование ими инфраструктуры поддержки СОНКО на региональном и муниципальном уровнях. Обязательным условием для субъектов РФ для участия в конкурсе является наличие региональной программы поддержки СОНКО. Эти региональные программы включают следующие компоненты:

- совершенствование законодательства о НКО и правоприменительной практики;
- информационную поддержку деятельности СОНКО;
- конкурсное предоставление финансовой поддержки НКО.

Разработанный Минэкономразвития России законопроект “О внесении изменений в статьи 31.1 и 31.3 федерального закона “О некоммерческих организациях”” продолжает череду закономерных преобразований, направленных на развитие инфраструктуры поддержки СОНКО и третьего сектора России в целом.

2. Текст законопроекта.

Согласно подпункту 12 пункта 1 статьи 31.3 Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" (далее - НКО) к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации по решению вопросов поддержки социально ориентированных НКО (далее - СОНКО) относится

формирование инфраструктуры поддержки таких организаций, однако, вопрос о том, что входит в состав данной инфраструктуры, законодательно не урегулирован.

Минэкономразвития России подготовлен законопроект, направленный на решение данной проблемы - проект федерального закона "О внесении изменений в статьи 31.1 и 31.3 федерального закона "О некоммерческих организациях"

Законопроектом предусматривается включение в состав форм поддержки СОНКО обеспечение функционирования инфраструктуры поддержки СОНКО, в том числе путем создания и обеспечения деятельности организаций, образующих инфраструктуру поддержки СОНКО, оказания поддержки таким организациям. Расширен перечень форм государственной поддержки (по сравнению с государственной поддержкой, оказываемой СОНКО), появились бюджетные инвестиции, государственные и муниципальные гарантии по обязательствам организаций, образующих инфраструктуру поддержки СОНКО.

Определяется, какие организации составляют инфраструктуру поддержки СОНКО, описаны условия государственной финансовой поддержки таких организаций и условия взаимодействия с органами государственной власти.

3. Проблемы развития третьего сектора России.

По данным всероссийского обследования НКО НИУ-ВШЭ доля занятых в некоммерческом секторе России в численности экономически активного населения в 2009 году составляет 1,1% - это самый низкий показатель среди всех исследованных стран. Самая высокая доля в Израиле и Нидерландах - 10,2% и 10,1% соответственно. Доля добровольцев по показателю эффективной занятости в некоммерческом секторе от численности экономически активного населения в 2008 году составляет 0,4%. Самый высокий показатель в Швеции - 7%.

Согласно статистическим данным российский третий сектор развивается из года в год, но крайне медленными темпами. К примеру в Липецкой области наблюдался рост числа НКО в период с 2008 по 2013 года всего на 5% за 5 лет. Многие организации испытывают трудности в осуществлении своей деятельности и привлечении ресурсов для реализации социальных проектов. Это, в свою очередь, приводит к слабой известности НКО среди населения, их низкому авторитету среди получателей услуг и невысокому уровню внебюджетного финансирования.

Согласно данным, презентованным фондом "Сибирский центр поддержки общественных инициатив" в 2013 году объем частных благотворительных пожертвований России (в % к ВВП) составляет 0,03 % - это последнее место среди 37 исследованных стран, на первом месте США - 1,85% от ВВП страны. Объем благотворительных пожертвований в России - 45 млрд. руб., при этом уровень в современных развитых государствах составлял 200-300 млрд. руб. Вклад труда добровольцев в России составлял - 14,5 млрд. руб., в современных развитых странах - 100 млрд. руб., а в странах-лидерах - 200 млрд. руб.

Две основные проблемы, две основные внутренние беды, которые не дают третьему сектору России развиваться так быстро как хотелось бы - это прежде всего отсутствие нужного количества информации и отсутствие профессионализма самого третьего сектора.

Наиболее значимые проблемы НКО, требующие совместных усилий для их решения, отмечаются следующие:

- отсутствие единого информационного поля для НКО и условий для обмена информацией;
- отсутствие специалистов, подготовленных к деятельности в рамках НКО, недостаточный уровень подготовки кадров для НКО, отсутствие профессионализации деятельности НКО, недостаток действующих консультантов по правовым и бухгалтерским аспектам деятельности СО НКО;
- необходимость продвижения НКО, как инструмента решения социальных проблем через общественное просвещение;
- недостаток тренеров по сопровождению социальных проектов;
- низкий уровень работы НКО с бизнес сектором и развития социального партнерства;
- слабое освещение работы НКО в СМИ;
- низкая осведомленность общества о деятельности НКО в регионе (например, согласно опросу в Липецкой области среди населения всего 30,5% жителей информированы о деятельности НКО в регионе);
- формирование добровольческой базы СО НКО;
- недостаточное количество совместных проектов среди НКО, отсутствие площадки сетевого взаимодействия, где специалисты одной организации могут помогать другим;
- отсутствие достаточного количества помещений для организации работы СО НКО;
- технологическое несовершенство и неполнота базы правовой информации, которой НКО обладают сегодня (причиной тому, в немалой степени, является отсутствие у некоммерческих организаций серверной техники, необходимой для формирования систематизированной базы правовых данных);
- плохое оснащение НКО средствами информационно- коммуникационных технологий (ИКТ);
- недостаток информации о текущей работе партнерских организаций, стратегических и ближайших планов, успешного опыта.

4. Текущее состояние развития инфраструктуры поддержки СОНКО.

Создание и развитие инфраструктуры поддержки СОНКО или ресурсных центров поддержки СОНКО направлено на решение описанных выше проблем и, как следствие, гармоничное развитие третьего сектора России. В этих целях целесообразно распространить практику создания и развития ресурсных центров на федеральном уровне, чтобы все регионы вели эту практику систематически. Это было бы важным стратегическим решением, направленным на увеличение эффективности российского третьего сектора.

4.1. Функции ресурсного центра.

Для развития и поддержки некоммерческих организаций создаются специальные структуры, которые нацелены на оказание помощи и содействие НКО. Это ресурсные центры НКО - структуры, которые берут на себя заботу об информационном, консультационном, методическом, образовательном обеспечении успешного развития организаций третьего (не коммерческого и не государственного) сектора с помощью внутренних ресурсов созданной информационно-методической

базы и профессионально подготовленного персонала для просвещения и самообразования обращающихся. Поддержка ресурсных центров осуществляется через предоставление информации, информационных услуг, консультирование, офисные услуги, необходимые для самоопределения и развития некоммерческих организаций.

Основные цели деятельности ресурсных центров в целом:

- продвижение и поддержка социальных проектов субъектов малого и среднего предпринимательства;
- стимулирование и поддержка социально значимых гражданских и общественных инициатив;
- поддержка и сопровождение деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций;
- содействие обмену опытом между субъектами малого и среднего предпринимательства по поддержке социальных инициатив.

Основные задачи ресурсных центров НКО:

1. оказание справочной и информационной помощи гражданам; распространение знаний об НКО в обществе;
2. информационный обмен между некоммерческими организациями;
3. создание условий (центра) для общения и сотрудничества различных общественных организаций.

Основная функция ресурсного центра – сбор, обработка и распространение информации по вопросам создания, развития, влияния на общество некоммерческих организаций.

Успешным примером является Ярославская область, где в 2010 году впервые был проведён конкурс проектов, направленных на создание постоянно действующего общественного ресурсного центра. В июле 2011 года стартовал проект «Создание сети общественных ресурсных центров поддержки институтов гражданского общества в Ярославской области», в рамках которого были созданы первые муниципальные ресурсные центры поддержки СО НКО в Ярославле, Угличе и Рыбинске. Проект вошел в сборник лучших практик СОНКО Минэкономразвития России.

В 2012 году состоялся очередной конкурс проектов, направленных на создание постоянно действующего общественного ресурсного центра. Победителем конкурса стала ярославская региональная общественная организация «Центр социального партнерства», на базе которой начал работу общественный ресурсный центр для социально ориентированных некоммерческих организаций. С 2013 года открыты новые отделения ресурсного центра в 8 муниципальных районах Ярославской области, в частности, в городских округах и городских поселениях: Рыбинске, Угличе, Ростове, Переславле-Залесском, Тутаеве, Мышкине, Большом Селе и Ярославле. Каждое отделение оборудовано офисной техникой для бесплатного использования представителями СО НКО муниципального района, подключено к информационно-телекоммуникационной сети Интернет и снабжено специализированной литературой по вопросам деятельности СО НКО.

В каждом отделении ресурсного центра ежедневно принимает консультант. На базе отделений ресурсного центра проводятся просветительские мероприятия для СО НКО муниципальных районов.

Центр предоставляет руководителям НКО возможности бесплатного проведения переговоров и небольших мероприятий в помещениях центра, использования презентационной и офисной техники, активно инициирует образовательные и просветительские семинары для СО НКО региона, кроме того, организует бесплатные консультации юриста, бухгалтера и IT-специалиста.

За 2012–2013 годы сотрудниками ресурсного центра было оказано более 600 консультаций НКО региона по различным аспектам деятельности: помощь в регистрации, внесение изменений в учредительные документы, ликвидация НКО, проверки НКО, написание заявок на субсидии, разъяснение особенностей налоговой отчетности, отчетности перед контролирующими деятельность НКО органами.

За 2012–2013 годы было проведено более 30 семинаров для НКО в Ярославле и муниципальных образованиях области. Благодаря мероприятиям Программы за 2011–2013 годы свыше 500 руководителей и бухгалтеров, региональных и местных НКО, смогли получить бесплатную квалифицированную консультационную помощь.

Ресурсным центром создаются сайты для СО НКО, издан справочник СО НКО с контактными данными и описанием направлений деятельности 300 СО НКО.

В 2010 году на создание и функционирование ресурсного центра с отделениями в муниципальных образованиях области выделялась субсидия в размере 3 600 тысяч рублей, в 2011 году – в размере 2 миллионов рублей, в 2012 году – в размере 3 500 тысяч рублей, а в 2013 году – в размере 3 миллионов рублей из регионального бюджета. В 2014 году деятельность ресурсного центра поддерживается из средств, выделенных федеральным бюджетом в качестве софинансирования программы поддержки СО НКО в размере 2 900 тысяч рублей, вклад регионального бюджета на поддержку ресурсных центров составил 100 тысяч рублей.

4.2. Возможные организационно-правовые формы ресурсных центров.

Ресурсный центр НКО в соответствии с законодательством может создаваться в различных организационно-правовых формах:

1. Коммерческие: ООО, ЗАО, ОАО. Особенности: прибыль от деятельности используется по усмотрению учредителей, ответственность учредителей по обязательствам ограничена долей их участия; низкий уровень государственной поддержки, поскольку ресурсный центр - не сфера получения сверхприбыли.

2. Некоммерческие: Учреждения, Фонды, Ассоциации, Партнерства, Общественные организации и др. Особенности: возможность получить освобождение от местных налогов, а в случае деятельности как образовательное учреждение - от федеральных налогов; можно рассчитывать на государственную поддержку; хорошие возможности по привлечению дополнительных средств, при участии в различных проектах; вся возможная получаемая прибыль идет только на развитие предприятия.

4.3. Законодательное регулирование деятельности ресурсных центров.

Региональное законодательство предусматривает формирование ресурсных центров и их поддержку за счет бюджетных средств в следующих нормативно правовых актах:

1) Региональные государственные программы, предусматривающие поддержку СОНКО;

Например, Государственная программа Новосибирской области “Государственная поддержка общественных инициатив, СОНКО и развития институтов гражданского общества в Новосибирской обл. на 2015-2020 гг.” выделяет проект создания и развития ресурсных центров как одну из наиболее перспективных форм помощи и содействия активным гражданам и СОНКО в муниципальных образованиях. Посредством Программы Новосибирской обл. планируется увеличить количество ресурсных центров в регионе до 30 шт к 2020 году. Основная цель работы центров – содействие в поддержке социальных инициатив, масштабное вовлечение граждан в процессы общественного участия в социально-экономическом развитии районов области. Через деятельность ресурсных центров значительно увеличена информационная поддержка гражданской активности. В центрах аккумулируется вся информация о развитии гражданских инициатив, о лидерах местных сообществ, истории успехов совместной деятельности власти и населения.

Для решения задачи “Стимулирование и поддержка реализации социально значимых проектов и программ инициативных групп граждан и СО НКО» запланировано проведение конкурса программ деятельности ресурсных центров муниципальных районов Новосибирской области, направленных на вовлечение жителей в активную общественную жизнь и развитие институтов гражданского общества на территории муниципальных образований Новосибирской области. Цель конкурса - содействие в реализации муниципальных программ поддержки СО НКО и развитии в муниципальных образованиях благотворительности и добровольчества. Выделенное финансирование на 2016 год и 2017 год по 4 млн. руб. из областного бюджета.

2) Региональные законы, предусматривающие государственную поддержку СОНКО;

Например, в Законе Красноярского края № 4-1041 от 07.02.13 г. “О государственной поддержке СОНКО” ресурсным центрам поддержки СОНКО посвящена целая статья. Законодательно закреплены следующие основные функции ресурсных центров Красноярского края:

а) организация оказания (оказание) социально ориентированным некоммерческим организациям информационных, методических, консультационных, консалтинговых услуг, а также услуг по подготовке, переподготовке и повышению квалификации работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций;

б) оказание помощи в государственной регистрации социально ориентированных некоммерческих организаций;

в) обобщение и распространение положительного опыта деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций;

г) содействие взаимодействию социально ориентированных некоммерческих организаций между собой;

д) информирование населения о деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций.

Законодательно закреплены следующие формы ресурсных центров Красноярского края:

а) краевые государственные учреждения;

б) краевые муниципальные учреждения (создаются органами местного самоуправления края и могут привлекать организации в качестве исполнителей услуг (работ) для муниципальных нужд, обеспечивающих выполнение функций ресурсных центров (описанных выше).);

в) НКО (созданные гражданами или юридическими лицами).

Финансирование муниципальных ресурсных центров Красноярского края предусмотрено из краевого бюджета (предоставляются субсидии исходя из норматива 7,5 рубля на одного жителя муниципального района и 5 рублей на одного жителя городского округа края, но не более установленной максимальной суммы), распределением средств занимается специально созданная комиссия, состоящая в том числе из представителей общественности.

4.4. Государственная финансовая поддержка ресурсных центров.

Основным источником финансирования на сегодняшний день инфраструктуры поддержки СОНКО являются ежегодный конкурс Минэкономразвития России среди субъектов Российской Федерации и проектов СОНКО.

Таким образом, в 2015 году на федеральном конкурсе среди СОНКО на развитие инфраструктуры поддержки СОНКО получили 239,4 млн. руб. (в 2014 г. - 266 млн. руб.; в 2013 г. - 266,5 млн. руб.; в 2012 г. - 162 млн. руб.; в 2011 г. - 132 млн. руб.), субъекты Российской Федерации получили в 2015 году 594 млн. руб. (в 2014 г. - 660 млн. руб.; в 2013 г. - 630 млн. руб.; в 2011 г. - 600 млн. руб.). Финансовую поддержку по программе Минэкономразвития России в 2015 году получили 55 субъекта Российской Федерации.

Благодаря конкурсу Минэкономразвития России число субъектов Российской Федерации, реализующих программы поддержки СОНКО, возросло с 7 в 2010 году до 74 в 2015 году (наличие таких программ - обязательное условие участия субъекта РФ в конкурсе; Минэкономразвития России подготовлены методические материалы и рекомендации по разработке таких региональных программ поддержки СОНКО для субъектов РФ).

Объемы привлекаемого внебюджетного софинансирования ежегодно составляют более 60% к сумме выделяемых из федерального бюджета субсидий. Программы поддержки включают в себя в том числе и мероприятия, направленные на поддержку и развитие ресурсных центров для СОНКО.

5. Международная практика создания инфраструктуры поддержки СОНКО.

Большое распространение ресурсные центры получили за рубежом, в странах Европы, США, Канаде, Африке, странах Юго-Западной Азии и Океании. Они носят разнообразный характер и связаны с различными сферами деятельности НКО. Можно выделить следующие основные направления их работы:

- общественные ресурсные центры;
- семейные ресурсные центры;
- миграционные ресурсные центры;
- правовые ресурсные центры;
- ресурсные центры помощи приютам и ветеринарным клиникам;
- обучающие ресурсные центры;
- ресурсные центры по правам человека;
- ресурсные центры помощи бездомным;

- ресурсные центры трудоустройства.

В США ресурсные центры разной направленности находятся во всех штатах. Помимо наиболее распространенных встречаются центры и более узкой направленности: например, центр Этики и Инициатив ее соблюдения в штате Техас, Арингтон и штате Массачусетс, Уолтем, или ресурсный центр по поддержке жертв преступления в Вашингтоне, округ Колумбия.

Поддержка НКО оказывается и государством, это прописано законодательством штатов, также существуют специальные государственные гранты различных категорий.

В Соединенном Королевстве помимо законодательного закрепления и ресурсных центров государством организованы Службы оказания советов по созданию и работе некоммерческих организаций.

В январе 1995 года после Землетрясение в Кобе в Японии стало развиваться волонтерская деятельность, затем последовали дебаты о ее законодательном закреплении, тем самым создавая большие возможности для японской общественности понять необходимость и важность НКО. Теперь ввиду сложных условий и частых природных катастроф в каждом регионе Японии, граждане, правительство и компании ожидают многого от НКО. За последние 10-15 лет эти организации получили большое распространение и также поддерживаются государством, продолжает совершенствоваться законодательство в отношении этих организаций и создаются ресурсные центры.

Не менее важной деятельностью некоммерческих организаций является для Сингапура, так с 2000 года по 2009 год сектор НКО вырос на 7%. Также на 2009 год вклад некоммерческого сектора в ВВП Сингапура составил 1% и в нем задействованы около 48000 человек. Правительство поддерживает важную работу, сделанную некоммерческими организациями путем финансирования, а также путем поощрения общественных пожертвований.

Источники:

<http://rc-sr.ru/nko-sobirayut-podpisi-pod-petitsiy-za-s.html>

<http://nko.economy.gov.ru/Tender/Details/656>

<http://nko48.ru/projects/proekt-resursnyy-centr-so-nko-2013>

<https://drive.google.com/file/d/0B38qvw4zcVP8VHctVW9JUkt3cG8/edit>

<http://docs.cntd.ru/document/822402031>

<http://www.myshared.ru/slide/483852/>

http://nko.economy.gov.ru:81/upload/130947_%D0%A1%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%BB%D1%83%D1%87%D1%88%D0%B8%D1%85%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%BA%20%D0%A1%D0%9E%20%D0%9D%D0%9A%D0%9E.pdf

<http://spb.org.ru/ndc/work108.htm>

<http://nkort.ru/docs/>

<http://info345.ru/tag/infrastruktura-i-strategiya-so-nko/>

http://www.asi.org.ru/wp-content/uploads/2013/06/brochure_gov.pdf

<http://www.myshared.ru/slide/483852/>