

## РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЫ РОССИИ НА ОСНОВЕ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА

*Статья посвящена разработке проблем правового обеспечения социального партнерства (СП) в социально-культурной сфере (СКС), исходя из теоретических и методологических основ социального управления. Автором предложена модель взаимоотношений трех секторов социального партнерства, которая может быть воплощена в жизнь при активном отношении всех его участников к проблеме сохранения и приумножения культурного потенциала российского общества.*

*N. Mikheeva*

## DEVELOPMENT OF SOCIAL AND CULTURAL SPHERE OF RUSSIA ON THE BASIS OF SOCIAL PARTNERSHIP

*The article is devoted development of problems of the legal providing of social partnership (SP) in a social and cultural sphere (SKS), coming from theoretical and methodological social government bases. Author offers the model of mutual relations of three sectors of social partnership, which can be incarnate in life at the active relation of all his participants to the problem of saving and increase of cultural potential of Russian society.*

Появление новых форм взаимодействия государственного, некоммерческого и бизнес-секторов общества на поприще организации социально-культурной деятельности — это еще один из признаков развития гражданского общества в России. К началу 2006 г. в стране было зарегистрировано 145 743 некоммерческих организаций, включая 61 943 общественных организаций, 8419 общественных фондов<sup>1</sup>.

Важной — и в науке, и в практической деятельности — становится тема партнерства этих секторов, которому дается сле-

дующее определение: «Социальное партнерство — это конструктивное взаимодействие организаций двух или трех секторов (государства, бизнеса и некоммерческого сообщества) при решении социально значимых задач в рамках социального пространства, образуемого в ходе сложного взаимодействия ряда полей, возникающих из-за различия потенциалов и многообразия возможностей взаимодействующих организаций, отражающих специфику их структур, ресурсов, правил деятельности и норм поведения»<sup>2</sup>.

В различных федеральных законах названы виды взаимодействия, создающие предпосылки для развития СП, в том числе привлечение к работе в государственных органах, поддержка, привлечение

к участию в разработке законов, иных нормативных актов, решений разного уровня, право на получение информации, наделение контрольными полномочиями (табл. I)<sup>3</sup>.

Таблица I

**Механизмы социального партнерства (действующие и возможные)**

Направление	Содержание	Нормативно-правовая база
1. Социальное обслуживание	Участие НКО в обслуживании населения наряду с другими организациями в таких сферах деятельности, где требуется лицензирование — (культура, медицина, образование и т. п.)	ФЗ «О некоммерческих организациях» (ст. 24) (далее — ФЗ «О НКО»)
2. Государственная поддержка	Предоставление льгот некоммерческим и благотворительным организациям, включая: <ul style="list-style-type: none"> <li>• льготы по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей;</li> <li>• полное или частичное освобождение от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом;</li> <li>• материально-техническое обеспечение и субсидирование деятельности благотворительных организаций;</li> <li>• отсутствие налогообложения графов зарубежных организаций и фондов, а также безвозмездных целевых пожертвований, предоставляемых НКО, общественным объединениям и благотворительным организациям</li> </ul>	ФЗ «О НКО» (ст. 31), ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (ст. 18), ФЗ «Об общественных объединениях» (ст. 17), ряд Указов Президента РФ, Постановлений Правительства РФ и инструкций Госналогслужбы РФ
3. Стимулирование активности прямым финансированием	Прямое, контрактно-договорное и конкурсное финансирование деятельности организаций и общественно полезных программ: <ul style="list-style-type: none"> <li>• осуществление целевого финансирования и поддержки социально значимых программ общественных объединений по их заявкам — в форме государственных грантов;</li> <li>• заключение договоров на выполнение работ и предоставление услуг;</li> <li>• финансирование на конкурсной основе благотворительных программ, реализуемых благотворительными организациями;</li> <li>• льготные кредиты и гарантии по кредитам</li> </ul>	ФЗ «Об общественных объединениях» (ст. 17), ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (ст. 18), ФЗ «О НКО» (ст. 31)
4. Социальное побуждение негосударственных спонсоров	Льготы физическим и юридическим лицам, оказывающим материальную поддержку в форме взносов, включая: <ul style="list-style-type: none"> <li>• льготы по уплате налогов;</li> <li>• льготы по налогу на прибыль;</li> <li>• для физических лиц совокупный доход при налогообложении уменьшается на суммы, перечисленные на благотворительные цели</li> </ul>	ФЗ «О налоге на прибыль предприятий и организаций» (27.12.1991, ст. 6.1в)

Направление	Содержание	Нормативно-правовая база
5. Долевое участие в реализации социальных программ в форме государственного социального заказа	Принципы, правила и положения формирования, конкурсного размещения и исполнения на контрактной основе государственных — социальных заказов на выполнение социальных программ предприятиями независимо от форм собственности с долевым участием ННКО и государства	Проект ФЗ «О государственном социальном заказе»
6. Лоббистская деятельность	Легализация и правовое регулирование лоббистской деятельности для содействия реализации конституционного права граждан РФ на участие в управлении делами государства посредством воздействия на процесс принятия решений органами государственной власти, а также для обеспечения большей гласности о работе этих органов	Проект ФЗ «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесен 03.06.1997, принят к рассмотрению 04.07.2000)

Способы сотрудничества органов государственной власти и местного самоуправления с гражданскими организациями представлены в таких федеральных законах, как:

ФЗ «О некоммерческих организациях» №7-03(12.01.1996) ст. 31;

ФЗ «Об общественных объединениях» №82-ФЗ (19.05.1995) ст. 17;

ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» №135-03(11.08.1995) ст. 18:

ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» (26.05.1995):

Правовое поле для развития социального партнерства формируется и такими юридическими документами, как Распоряжения и Постановления Правительства, Указы Президента и т. д. (Например, в Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2003—2005 гг.) в разделе № 6 «Повышение эффективности социальной политики» требовалось уделить особое внимание «взаимодействию со структурами гражданского общества в вопросах финансирования и предоставления социальных услуг, контроля их качества»).

С этой целью были разработаны и новые государственные стандарты, в том числе Госстандарт РФ «Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг. Общие положения»<sup>4</sup>.

Отдельно выделяются три группы способов сотрудничества органов государственной власти и местного самоуправления с некоммерческими организациями:

- Взаимное информирование и координация деятельности.
- Участие некоммерческих организаций в реализации государственных и муниципальных программ.
- Стимулирование государством развития деятельности некоммерческих организаций.

Эффективной формой является привлечение НКО к оказанию социальных услуг для населения на конкурсной основе. Выделяются два основных механизма конкурсного финансирования:

1. Грантовая поддержка инициативных социальных проектов по определенной номинации. Основная направленность — поддержка деятельности того или иного типа организаций (некоммерческая организация, малый бизнес и т. д.), стимули-

рование новых технологий решения социальных проблем.

2. Размещение государственного или муниципального социального заказа на оказание необходимых социальных услуг определенной категории населения в соответствии с заданием, сформированным заказчиком.

В сфере культуры законодательство 1990-х гг. по мере понимания проблем и существовавших возможностей также предусматривало создание и деятельность негосударственных организаций, предлагало различные формы взаимодействия. Но в те времена эти положения рассматривались с позиций исключительно патерналистской политики, поэтому в законах постоянно присутствуют слова — содействие, поддержка, помощь, доленое участие и т. д. Понятие «партнерство» тогда не использовалось, так как некоммерческий сектор еще только создавался, поэтому патерналистское отношение к нему было оправдано. Это были первые шаги на пути развития гражданского общества.

Изучение некоторых законов РФ в сфере культуры подтверждает эти выводы, о чем свидетельствуют показатели, приведенные в табл. 2.

Анализ этих данных позволяет сделать вывод о важной роли первого указанного закона — Основ законодательства о культуре, в котором на 1992 г. было достаточно много позиций, связанных с государственной поддержкой некоммерческого сектора — протекционизм и содействие в создании таких организаций, сотрудничество с ними, экономические рычаги поддержки, которые по тем временам были достаточно прогрессивными<sup>5</sup>.

Но статьи № 45 и 50 этого закона утратили силу с 1 января 2005 года. (В ст. 45 речь шла о налоговых льготах всем юридическим и физическим лицам, вкладывающим свои средства на развитие культуры — со ссылкой на налоговое законодательство России и о возможности и условиях создания фондов развития культуры на всех уровнях власти и для всех хозяйствующих субъектов, включая физические

Таблица 2

**Правовые механизмы поддержки государством организаций культуры  
некоммерческого сектора**

Показатели государственной поддержки и сотрудничества с организациями некоммерческого сектора (на 2006 г.)	Основы законодательства РФ о культуре	Закон РФ О библиотечном деле	Закон О музейном фонде РФ и музеях в РФ
1. Протекционизм в создании национально-культурных общностей и организаций	(ст. 22)		
2. Содействие в создании различных общественных негосударственных организаций, ассоциаций, гильдий, творческих союзов и т. д.	(ст. 28, 32, 41)		
3. Сотрудничество с зарубежными властными структурами по созданию культурных организаций за рубежом, сотрудничество с зарубежными организациями культуры	(ст. 24, 58)	(ст. 13)	
4. Установление налоговых льгот негосударственным организациям и их предприятиям	(ст. 28, 30, 45)	(ст. 14)	(ст. 24)
5. Содействие развитию благотворительности и меценатства в сфере культуры	(ст. 30)		

Показатели государственной поддержки и сотрудничества с организациями некоммерческого сектора (на 2006 г.)	Основы законодательства РФ о культуре	Закон РФ О библиотечном деле	Закон О музейном фонде РФ и музеях в РФ
6. Долевое участие в финансировании негосударственных организаций	(ст. 30)		
7. Создание и использование государственных фондов развития культуры на основе договоров с юридическими и физическими лицами	(ст. 45)	(ст. 13, 45)	
8. Предоставление кредитов негосударственным организациям культуры	(ст. 30, 51)		
9. Содействие участию негосударственных организаций в реализации федеральных и региональных программ на конкурсной основе		(ст. 13)	
10. Контроль за негосударственной частью Музейного фонда и деятельностью негосударственных Музеев			(ст. 23)
11. Государственная поддержка негосударственной части Музейного фонда и негосударственных музеев в РФ			(ст. 24)

лица. В ст. 50 говорилось о стимулировании негосударственных организаций к созданию новой техники и технологий для культуры посредством льгот по налогообложению, кредитования и иными способами, а также гарантировался низкий уровень арендной платы за предоставляемое помещение для профессиональной работы и льготное налогообложение на используемое творческими работниками имущество.

В двух других проанализированных законах изучаемый аспект представлен гораздо скромнее — содействие негосударственным организациям в реализации государственных программ развития культуры, контроль за деятельностью и государственная поддержка негосударственных музеев в России.

Но эти и другие подобные декларации по-настоящему не активизированы, и в стране пока нет продвинутой системы организации партнерства как с бизнес-сектором, так и с некоммерческими организациями. Хорошим стимулом для поддержки сферы культуры со стороны биз-

неса и частных инвесторов стало бы принятие Закона о меценатстве.

Разрабатываемый проект федерального закона призван защитить интересы тех лиц и организаций, которые действительно хотят участвовать в становлении отечественной культуры, образования и науки.

К сожалению, большинство форм и правил взаимодействия, заявленных в федеральных законах, остаются декларациями. А с 1 января 2002 г. ряд норм, касающихся льготного налогообложения некоммерческих организаций, действующих в социально-культурной сфере, по сути дела перестали действовать.

После вступления в действие 21, 23, 24 и 25 глав Налогового кодекса РФ, регулирующих уплату различных налогов НКО, существенно изменились соответствующие условия взаимодействия, например, норма, регулирующая уплату налогов на прибыль. Для российских некоммерческих организаций теперь прибыль — это полученный доход от реализации и вне реализационных операций, уменьшенный на величину произведенных расходов (оп-

ределяются по главе 25 НК РФ). Налогоплательщиками при этом становятся НКО независимо оттого, ведут они предпринимательскую деятельность или нет. Кроме того, теперь доноры не смогут уменьшить налогооблагаемую базу на стоимость безвозмездно переданного имущества (услуг) или на сумму взносов на благотворительные цели. Эти и ряд иных «новых» норм говорят о том, что на федеральном уровне ликвидированы доселе существовавшие меры экономического поощрения доноров НКО. Очевидно, что эта «инновация» не способствует развитию социального партнерства.

На практике органы власти также сталкиваются с трудностями, которые связаны с теоретическими пробелами в развитии, что порождает и терминологические, и методические, и управленческие проблемы, например трудности с формированием задания.

Поэтому перечень существующих проблем в использовании, например, социального заказа как основного механизма партнерства в социально-культурной сфере можно и начать именно с этих проблем.

*Первое* — слабая методологическая база и нерешенность ключевых вопросов:

- непроработанность схем социального заказа с учетом специфики регионов в цепочке — заказчик-покупатель-клиент-поставщик-источник финансирования;

- отсутствие рекомендаций по выбору схемы социального заказа с учетом специфики региона;

- неотработанность моделей социального заказа для разных ниш социально-культурной сферы;

- неотработанность схем формулирования социального заказа;

- слабая научная и методическая обоснованность конкурсных процедур отбора лучших претендентов;

- необоснованность шкал для экспертных оценок;

- неизученность характера конфликта интересов среди экспертов и ДПР”;

- недостаточная отработка схем контроля качества исполнения СЗ.

*Второе* — это тиражирование ошибок разработчиками региональных положений:

- неточные определения ключевых понятий;

- процедурные недостатки;

- невнимание к процессу обучения претендентов, экспертов и лиц, принимающих решения.

*Третье* — неупорядоченность схемы финансирования конкурса и выигравших проектов.

*Четвертое* — это несоответствие требованиям Бюджетного и Налогового кодексов РФ (до 2003 г.), а позже — и требованиям новых государственных стандартов.

Для совершенствования региональных и муниципальных механизмов социального заказа необходимо:

- упорядочить процедуру разработки и реализации социальных программ;

- создать необходимую правовую основу для формирования, размещения и исполнения социальных заказов на конкурсной основе путем заключения государственных контрактов с организациями, представившими лучшие заявки;

- закрепить системный подход к реализации целевых социальных программ в сфере культуры;

- повысить эффективность использования бюджетных средств, выделяемых для решения существующих проблем;

- разграничить функции заказчиков и исполнителей социально-культурных программ, повысив ответственность последних за целевое расходование средств;

- расширить ресурсную базу целевых программ путем вовлечения в их реализацию населения, коммерческих организаций, общественных объединений и некоммерческих организаций, которые могут выступать как инициаторами, так и исполнителями государственных социальных заказов;

- обеспечить привлечение частных инвесторов для финансирования социально-культурных программ.

В идеальном варианте развития партнерских отношений в среде социально-культурных отношений может быть выстроена следующая модель взаимных ожиданий между секторами партнерства.

### **Функции государства:**

*По отношению к ИКО* — разработка нормативно-правовой базы, справедливое налогообложение, развитие конкурсных механизмов (соцзаказ, гранты, лицензии), поддержка при становлении, участие в решениях в формате диалога;

*По отношению к бизнесу* — правовой режим и гарантии частной собственности, совершенствование налогового кодекса, развитие форм финансирования из бюджетов (кредиты, субсидии, субвенции, госзаказы), устранение недостатков рынка, развитие совершенной конкуренции;

### **Функции бизнеса:**

*По отношению к государству* — инвестиции, развитие рынка товаров и услуг, спонсорство над непромышленной сферой, создание рабочих мест, налоговые платежи;

*По отношению к НКО* — спонсорство в осуществлении акций НКО, предостав-

ление помещений, оборудования, материалов, специалистов для добровольческой работы; участие бизнесменов в работе Попечительских советов НКО, в составлении экспертных заключений; осуществление внутрифирменных программ по поддержке работ НКО.

### **Функции НКО:**

*По отношению к государству* — законопослушность, содействие в решении социальных проблем, новые идеи и инициативы, просвещение населения, общественные экспертизы, привлечение внебюджетных средств и ресурсов в социальную сферу.

*По отношению к бизнесу* — стимулирование бизнеса путем использования средств PR и рекламы, взаимодействие при отстаивании интересов, помощь в продвижении товаров и услуг, участие в реализации благотворительных программ бизнес-структур.

Равное внимание к каждому аспекту взаимоотношений всех заинтересованных сторон, представленных на данной модели, несомненно приведет к совершенствованию партнерских отношений на уровне поддержки социально-культурной сферы и ее дальнейшего развития.

## ПРИМЕЧАНИЕ

<sup>1</sup> Российский статистический ежегодник. — М.: Госкомиздат, 2006. — С. 53.

<sup>2</sup> Якимец В. Н. Основы, принципы и механизмы межсекторного социального партнерства в России: Автореф. дис. ... д-ра социол. наук. - СПб.: СПбГУ, 2002. — С. 9.

<sup>3</sup> Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы: монография. - М.: УРСС, 2003. - С. 158.

<sup>4</sup> ГОСТ Р 52142—2003 Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг. Общие положения. Постановление Госстандарта России от 24.11.2003 N 326-ст. ГОСТ Р от 24.11.2003 № 52142-2003.

<sup>5</sup> Федеральный Закон РФ «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1), (ред. от 23.06.1999 № 115-ФЗ, с изм. от 23.12.2003, от 22.08.2004 № 122-ФЗ).

<sup>6</sup> ЛПР — лица, принимающие решения.