

Л. Якобсон

Экономический образ мысли и законодательство о некоммерческих организациях*

Адекватное законодательство рассматривается в статье в качестве существенной предпосылки для реализации сравнительных преимуществ некоммерческих организаций (НКО). Ограничения, накладываемые на НКО, оправданы постольку, поскольку компенсируются выгодами от повышенного доверия. Жесткость ограничений должна оптимизироваться с учетом особенностей конкретного социума и состояния некоммерческого сектора, а также готовности государства поощрять его развитие. Как показывают эмпирические данные, российские НКО различной степени зрелости нуждаются в отдельных правовых нишах. Однако интересы, которые преобладают в сообществе НКО, не слишком благоприятствуют быстрым изменениям.

Ключевые слова: некоммерческая организация, доверие, законодательство, оптимизация.

JEL: L31, L32.

Обновление законодательства о НКО как проблема оптимизации

Опыт двух десятилетий российских реформ неоднократно подтверждал, что к совершенствованию законодательства целесообразно относиться как к совокупности задач, решение которых на каждом этапе предполагает продуманную фиксацию конкретных, а потому заведомо изменчивых ограничений и критериев. Когда ключевые институты находятся в процессе становления, одинаково не продуктивны правовые конструкции, чрезмерно торопящие перемены или отстающие от спроса на них. Возникновением таких конструкций чреват, в частности, чрезмерная ориентация на абстрактные идеалы, непосредственное

Якобсон Лев Ильич (ljacobson@hse.ru), д. э. н., проф., первый проректор НИУ ВШЭ (Москва).

* Статья подготовлена на основе работы, проведенной в Центре исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ в рамках программы фундаментальных исследований университета. Первоначальная версия статьи была представлена в виде доклада на XIII Апрельской международной конференции НИУ ВШЭ.

заимствование того, что оправдало себя в иных условиях, и установка подчинять реалии логике, вытекающей из иерархии ранее принятых норм. Разумеется, еще хуже безбрежный оппортунизм, конъюнктурная подвижность и внутренняя противоречивость законодательства.

Избежать, с одной стороны, нежизненности, а с другой — беспринципности и бессистемности, на наш взгляд, помогает экономический образ мысли. В его рамках построение нормы предстает не как утверждение бесспорной и вечной истины, а как прагматичный выбор варианта, который в наибольшей степени отвечает условиям места и времени. Выбор осуществляется на конкретном поле возможностей, сформированном специфической конфигурацией интересов, доступностью ресурсов и характером их распределения. Он лимитируется сложившимися институтами, включая жизнеспособные правовые нормы, и порождает цепочки их подчас долгосрочных и не вполне контролируемых изменений. Такой выбор означает отказ от альтернативных вариантов, в том числе имеющих некие преимущества, а потому предполагает обсуждение не столько в понятиях «хорошо — плохо», сколько в контексте сравнительных преимуществ и потерь, которые редко поддаются точной оценке, но должны распознаваться в максимально возможной степени. Это относится в том числе к издержкам и выгодам, связанным со сроками обновления самого законодательства, поскольку в определенных пределах преимущества стабильности способны компенсировать неполную адекватность нормы потребностям времени, и наоборот. Наконец, выбор, как правило, далеко не в равной мере отвечает интересам разных общественных групп. Соответственно мало шансов создать норму, которая оказалась бы нестареющей «дамой, приятной во всех отношениях».

Экономический образ мысли, акцентируя дискуссионность критериев выбора и множественность подлежащих учету обстоятельств, вероятно, парализовал бы волю законодателя, если бы одновременно не предлагал опору на экономическую науку. Акцент на оптимизации предполагает выявление *экономического контекста* проблем, которые представляются подчас далекими от экономики, разумеется, не за счет вытеснения иных относящихся к делу контекстов. Опора на экономическую науку более или менее осознанно, хотя, конечно, не идеально реализуется, например, в развитии бюджетного, налогового и трудового законодательства. Вместе с тем интересно сосредоточить внимание на предмете, применительно к которому такое влияние пока, по сути, не проявилось, а назревшие изменения явно запаздывают.

Одним из таких предметов выступает законодательство о некоммерческих организациях (НКО)¹. Его наиболее существенные черты не менялись с 1996 г., когда оно впервые появилось в нашей стране. Заметные коррективы в него вносились в 2006 г., но они были нацелены на установление контроля над гражданским обществом и к тому же предполагали высокие административные издержки, к которым госу-

¹ Данный термин и аббревиатура относятся здесь только к организациям, не находящимся в государственной и муниципальной собственности и соответственно принадлежащим к так называемому третьему сектору экономики.

дарство оказалось не готово (Аузан, 2007). Большая часть введенных тогда норм была впоследствии отменена². Недавно принятый закон о социально ориентированных НКО устанавливает главным образом право госорганов поощрять их деятельность в «ручном режиме», пусть и с помощью конкурсных процедур. Вопрос же об обновлении общих условий функционирования этих организаций не только отсутствовал в практической повестке дня (в том числе при подготовке поправок в ГК РФ, относившихся к статусу юридических лиц), но и не занял заметного места в юридической литературе³.

Между тем по сравнению с серединой 1990-х годов третий сектор в России перешел в принципиально иную стадию развития, обретая довольно надежные, хотя и ограниченные движущие силы и ресурсную базу внутри страны (Якобсон, Санович, 2009). Привести законодательство в соответствие с новыми реалиями необходимо не только в интересах развития самого сектора; в нынешних условиях государство уже не способно успешно решать ключевые социальные проблемы без сотрудничества и конкуренции с ним (НИУ ВШЭ, 2011). Однако недостатки действующих норм, как будет показано ниже, не позволяют раскрыться ключевым сравнительным преимуществам НКО, препятствуют установлению их эффективного партнерства с государством и служат оправданием пассивности в предоставлении им подрядов, грантов и льгот.

Ограничения ради доверия

Правовые рамки деятельности организаций любого класса задают систему ограничений и стимулов для их реальных и потенциальных стейкхолдеров. Ими в теории признаются любые индивиды, группы и организации, имеющие возможность «претендовать на внимание, ресурсы или результаты работы данной организации или испытывать ее воздействие» (Lewis, 2001. P. 202). Это понятие применяется не только к НКО, но и к коммерческим организациям (КО). Однако в этом случае исходят из того, что интересы стейкхолдеров однородны по своей природе, хотя нередко противоположны по направленности. Однородность заключается в стремлении каждого использовать организацию для получения максимально возможного дохода. Конфликтность не противоречит такой однородности и, по сути, заложена в ней.

С третьим сектором дело обстоит сложнее, поскольку он ассоциируется с разнообразными интересами, которые не являются экономическими в узком значении слова⁴. Вместе с тем стейкхолдерам НКО, разумеется,

² В июле 2012 г. вновь был законодательно ужесточен контроль над некоторыми категориями НКО.

³ Примечательно, что среди публикаций последних лет наиболее обстоятельный анализ общих вопросов статуса НКО представлен в книге, посвященной некоммерческим организациям, обслуживающим коммерческую деятельность (Абросимова, 2011).

⁴ Теоретические трактовки граней между экономическими и неэкономическими аспектами довольно разнообразны и далеко не тривиальны (см., например: Ананьин, 2005). Однако здесь мы полагаемся на интуитивное восприятие различий.

не чужды интересы, характерные для стейкхолдеров КО. Ключевую роль в развитии третьего сектора играют интересы, побуждающие пренебрегать потенциально наиболее доходным применением ресурсов, которыми располагают индивид или организация. В теории речь идет о ресурсах в самом широком значении термина. Однако практика законодательства в странах, где имеется законодательство о НКО, ориентирована в первую очередь на установление специфических рамок привлечения и использования денежных средств и материальных ресурсов.

Инициаторы некоммерческих начинаний обычно заинтересованы послать *сигнал* тем, кто мог бы присоединиться к числу стейкхолдеров организации в качестве жертвователей, клиентов, сотрудников или волонтеров. В ряде стран более 1/4 взрослого населения вовлечено в неоплачиваемую работу в НКО. Но и среди оплачиваемых сотрудников и особенно менеджеров НКО велика доля лиц, которые соглашались на оплату ниже альтернативных издержек, поскольку им близки цели и содержание их деятельности (Ballou, Weisbrod, 2003). Однако рядом с ними в третьем секторе любой страны трудится немало тех, для кого НКО — место максимально доступного им заработка. Кроме того, везде, где предусмотрен законодательно установленный статус НКО, имеются организации, злоупотребляющие им. Следовательно, сигналы о неэкономически мотивированных начинаниях могут вызвать доверие, если организация сумеет не просто заявить о своих мотивах, а убедительно продемонстрировать их.

В этом состоит основной смысл *ограничения правоспособности*, которое отличает некоммерческие организации от коммерческих. НКО присущи две принципиальные особенности: следование явным образом формулируемой *миссии*, ограничивающей диверсификацию направлений и способов деятельности, а также *запрет на распределение прибыли* (далее — NDC, *non-distribution-constraint*). Тем самым гарантируется, что для наиболее влиятельных стейкхолдеров НКО приоритетом выступает нечто, относящееся к содержанию ее деятельности, а не средства, которые можно выручить от продажи производимых благ⁵. Продажи, в том числе прибыльные, допускаются, но только в интересах самой организации, которые с помощью NDC отделяются от интересов ключевых стейкхолдеров, контролирующих выбор стратегии НКО, распределение ее средств и работу менеджмента. NDC в принципе совместим с любым составом источников финансирования организации и любым размером «бухгалтерской» прибыли, то есть превышения годовых доходов над годовыми расходами. Следовательно, правовое оформление NDC должно фокусироваться не столько на денежных потоках как таковых, сколько на идентификации контролирующих стейкхолдеров и предотвращении присвоения ими экономически значимых результатов деятельности организации.

Особенности НКО определяются не отраслевой принадлежностью, а характером взаимоотношений стейкхолдеров. Между тем задачи правового регулирования деятельности НКО зачастую рас-

⁵ Классическое обоснование данного тезиса, как и термин NDC, предложено в: Hansmann, 1980.

сматриваются главным образом в контексте поощрения организаций образования, здравоохранения, науки, культуры и т. д. Такое поощрение оправдано в силу внешних эффектов, формируемых в этих отраслях⁶. Однако с данной точки зрения НКО не должны иметь преимуществ перед КО тех же отраслей, чтобы не ограничивать конкуренцию. С учетом этого место НКО в экономике и сама возможность их выживания требуют нетривиального объяснения. В самом деле, НДС ослабляет обычные экономические стимулы, что, вообще говоря, чревато неконкурентоспособностью.

Выбор в пользу НКО может давать положительный эффект, если открывает доступ к дополнительным ресурсам и/или мотивациям. Ограничения, накладываемые на НКО, в принципе окупаются преимуществами, порождаемыми способностью вызывать повышенное *доверие* (Ben-Ner, Benedetto, 2003). Законодательное ограничение делает *распознаваемыми* организации, которые готовы лимитировать свою реакцию на рыночные сигналы ради прозрачно заявленных приоритетов. Прозрачность в данном случае принципиально важна, причем она должна относиться не только к обязательствам, принимаемым на себя организацией, но и ко всей ее деятельности. Соответственно закон может предписывать НКО публикацию подробных отчетов и раскрытие информации, которая в ином случае составляла бы коммерческую тайну.

Законодательное ограничение имеет преимущество перед самоограничением организации с помощью внутренних норм. Самоограничения в отношении прозрачности и социальной направленности деятельности нередко налагают на себя коммерческие предприятия, но в этом случае невозможно проверить выполнение норм, используя потенциал государства, что, при прочих равных условиях, повысило бы достоверность сигналов. Кроме того, доверие к отдельной НКО, особенно новой и небольшой, отчасти производно от репутации третьего сектора в целом. Она критически важна, когда складываются предпосылки для относительно быстрого расширения сектора, как в современной России. Доверие к новой НКО не возникает в силу лишь декларируемого сходства с организациями, которые раньше оправдывали ожидания своих стейкхолдеров. В связи с этим законодательное ограничение вариантов деятельности в случае НКО скорее снижает, а не повышает *барьеры входа* на рынки услуг с ярко выраженной информационной асимметрией, а также на специфические рынки пожертвований денег и времени. Проблема в том, насколько ограничения, которым подвергают НКО, окупаются позитивным откликом потенциальных стейкхолдеров на их сигналы. Это зависит от конкретного состояния общества и выбора адекватного ему варианта законодательства.

Сравнительные преимущества НКО были впервые систематически рассмотрены в работе Б. Вайсброта (Weisbrod, 1988). Акцент в ней сделан на условиях, необходимых для обеспечения *разнообразия* благ, которые производятся в зонах ярко выраженных провалов рынка. Хотя стандартными решениями для таких зон выступают государственное регулирование деятельности КО либо экспансия государственного сек-

⁶ См., например: Гринберг, Рубинштейн, 2008.

тора, Вайсброд указал на недостаточность этих вариантов. Он привлек внимание к унификации услуг государственного сектора, которому свойственно ориентироваться на медианного избирателя. В результате менее типичные потребители не получают адекватного удовлетворения своих запросов. Поскольку унификация, с одной стороны, объективно предопределена, а с другой — не обеспечивает общественно оптимального использования ресурсов, налицо провал государства⁷. Однако если разнообразие запросов порождает разнообразие инициатив и в итоге — разнообразие НКО, то ресурсы могут использоваться более эффективно. С учетом сказанного предоставление льгот НКО позволяет дополнить свойственную демократическому государству унификацию услуг госсектора *поощрением разнообразия*.

Россия сегодня не относится к числу стран, где высокоразвитые институты демократии определяют равное отношение организаций социальной сферы ко всем потребителям при ориентации на наиболее типичных из них. В то же время эффективность социальной сферы в нашей стране невысока, причем речь идет не о случайных сбоях, а о провалах государства, имеющих системный характер. Очевидно, их природа иная, чем та, на которую указывал Вайсброд⁸. Его логика не вполне применима и к странам третьего мира (James, 1989). Однако предложенный им принцип изучения институтов третьего сектора в контексте сочетания провалов рынка и провалов государства оказался плодотворным. Вместе с тем в рамках данного подхода подразумевалось, что эти институты — некое «последнее убежище», к которому обращаются, когда иные институты не срабатывают. Такой подход преувеличивает достоинства НКО и оправдывает недостаток требовательности к их эффективности.

В связи с этим внимание исследователей привлекли два обстоятельства. Во-первых, исторически НКО в ряде сфер не дополняли государство, а появлялись там раньше него и с его приходом занимали скромное место. Во-вторых, сам третий сектор далеко не безупречен с точки зрения аллокационной эффективности. В результате возникла так называемая теория трех провалов Л. Саламона (Salamon, 1987), суть которой состоит в следующем.

Наряду с провалами рынка и государства существуют «провалы добровольчества» (*voluntary failures*). Не воспроизводя приводимый обычно список таких провалов (на наш взгляд, он в любом случае не полон), укажем лишь на меньшую по сравнению с государством способность мобилизовать ресурсы, меньшую по сравнению с коммерческим сектором заинтересованность в экономии средств, и большую по сравнению с тем и другим избирательность действий, неготовность стабильно и высокопрофессионально реагировать на массовый спрос. С позиций теории трех провалов некоммерческие организации — не столько «последнее убежище», сколько партнеры и конкуренты коммерческого сектора и государства в ряде сфер, выполняющие

⁷ О провалах государства см., например: Якобсон, 2000. С. 137–139.

⁸ С нашей точки зрения, решающую роль в этом играет неустрашимый в короткие сроки феномен мягких социальных обязательств государства (подробнее см.: Якобсон, 2006).

роли первопроходцев или хранителей традиций, консультантов или оппонентов, контракторов или альтернативных поставщиков. Данная теория не поддерживает идею создания «резерваций» для НКО, подсаживая целесообразность соревнования и сотрудничества секторов. Это позволяет использовать сравнительные преимущества каждого из них, соотнося их с конкретными обстоятельствами.

Основное *сравнительное преимущество* НКО — способность предоставлять адекватные институциональные ниши для проявлений солидарности, альтруизма и заинтересованности в реализации конкретных миссий. Экономический эффект альтруизма и солидарности особенно велик, когда затруднен и дорого стоит мониторинг количества, качества и результативности усилий. Так обстоит дело, например, в столь разнородных сферах, как уход за детьми, престарелыми и больными, фундаментальная наука или организованное представительство интересов. В подобных случаях личные склонности исполнителей позволяют не только поддерживать расходы на их оплату ниже альтернативных издержек, но и экономить на контрольных функциях. Принимая на себя обязательство соблюдать NDC, организация информирует о готовности предоставить площадку тем, кто разделяет ее цели. В итоге благодаря сигнальной функции NDC «энтузиазм идет к энтузиазму» подобно тому, как «деньги идут к деньгам».

Проблема оптимальной жесткости

Поскольку речь идет об ограничении, необходим механизм проверки его соблюдения. В противном случае вероятна имитация сигналов о NDC и об отказе от деятельности, не соответствующей объявленной миссии. Между тем в странах, где третий сектор высокоразвит, его организациям обычно предоставляют значимые налоговые и другие льготы, обосновывая это стремлением компенсировать экономическую уязвимость НКО, порождаемую ограничениями. Например, освобождение НКО от налога на прибыль принято соотносить с меньшей доступностью для них заемного капитала (Hirth, 1999). Если принадлежность к третьему сектору удастся имитировать, то предполагаемые компенсации оборачиваются, с одной стороны, необоснованными преимуществами для так называемых «замаскированных коммерческих предприятий» (for-profits-in-disguise) перед добросовестными КО, а с другой — подрывом доверия к подлинным НКО и в итоге их вытеснением. Другими словами, льготы, неадекватно увязанные с ограничениями, чреватые не только потерями для бюджета, но и деформацией рынка для коммерческого сектора и блокированием развития третьего сектора. Придавая NDC и запрету на чрезмерную диверсификацию статус правовых норм, государство устанавливает «кордон» на границах пространства, на котором разворачивается некоммерчески ориентированная деятельность.

Однако чем жестче норма, тем, при прочих равных условиях, выше издержки, которые приходится нести, чтобы обеспечить ее выполнение (Cooter, Ulen, 2000). Особенно велики издержки реализации норм, сильно конфликтующих с привычными для данного общества вариантами

ми поведения, а также тех, отклонения от которых трудно проследить. Целесообразно искать оптимальную жесткость ограничений, учитывая особенности экономической, социальной и институциональной среды⁹.

Максималистский вариант установления NDC предполагал бы, что среди контролирующих стейкхолдеров НКО вообще нет лиц, получающих какие-либо выгоды от ее деятельности, пусть даже в виде позитивного влияния на деловую репутацию. Противоположная крайность — совмещение в одном лице единственного контролирующего стейкхолдера и оплачиваемого топ-менеджера. Такой руководитель, даже искренне стремящийся выполнять миссию организации, фактически не связан NDC. В самом деле, формально не нарушая это ограничение, он вправе самостоятельно распоряжаться превышением доходов НКО над ее расходами, в том числе оформлять любую его часть в качестве премии самому себе, то есть фактически получать прибыль. Даже если это право на практике не используется, его наличие создает возможность имитаций и тем самым подрывает способность подавать вызывающие доверие сигналы о миссии организации.

Поэтому практически везде, где НКО имеют законодательно установленные преимущества, они связаны с некоторой подотчетностью менеджмента лицам, не получающим в организации доход. В идеале именно последние должны составлять коллективный орган, который персонифицирует организацию, ее миссию, интересы и стратегию, а оплачиваемый менеджмент зависит от этого органа в отношении целей и условий деятельности, полномочий, оплаты, поощрений, санкций и т. д. В предельно жестком варианте коллективный орган был бы вынужден заседать очень часто, непосредственно принимая решения по множеству вопросов и постоянно перепроверяя наемный менеджмент. Его членам, в свою очередь, запрещалось бы получать какие-либо материальные преимущества от улучшения финансового положения организации. Государству пришлось бы тщательно отслеживать соблюдение детализированных и сложных норм.

Чрезмерно жесткие требования столь же неблагоприятны для развития третьего сектора, как и недостаток доверия к НКО, неизбежный при избыточной мягкости NDC. Впрочем, при эластичных нормах номинальные масштабы сектора могут быть значительными за счет «замаскированных КО». В законодательстве разных стран неодинаково представлен баланс между стремлением обеспечить достоверность и привлекательность сигналов о специфике НКО, желанием не слишком обременять их детальными требованиями и намерением избежать чрезмерных расходов на администрирование ограничений. Разнообразие объяснимо, поскольку альтруизм, энтузиазм и т. п., с одной стороны, и возможности государства по контролю за соблюдением требований — с другой, также в некотором смысле представляют ограниченные ресурсы. Их особенности, доступность и рациональные способы использования в существенной мере зависят от социально-экономической ситуации в целом, а также от ценностей и традиций конкретного общества.

⁹ Обсуждение см. в: Jegers, 2008.

Вместе с тем, если отсутствует возможность или готовность вводить относительно жесткие требования к НКО и действительно контролировать их выполнение, не имеет смысла активно поощрять развитие третьего сектора. В самом деле, чем ощутимее льготы, тем сильнее стимулы для имитаций, оправдывающие затраты на «маскировку» и риски санкций, особенно если они не велики (Rose-Ackerman, 1996. P. 721, 724).

Российские реалии

В середине 1990-х годов в России был избран, по сути, предельно мягкий вариант законодательных ограничений для НКО. Требование не иметь в качестве основной цели извлечение прибыли и не распределять ее между участниками, содержащееся в определении некоммерческой организации (ст. 50 ГК РФ), не подкреплено нормами, которые делали бы NDC реальным. Законодательство позволяет единственному контролирующему стейкхолдеру полновластно управлять организацией и выплачивать чистый доход в качестве вознаграждения самому себе. Расплывчатость требований обернулась массовыми злоупотреблениями при попытке ввести льготы для НКО в конце 1990-х годов и выступает аргументом против возобновления этой практики.

На начальном этапе становления третьего сектора мягкость законодательства имела оправдание, тем более что расплывчатость и декларативность многих правовых норм в целом характерны для данного периода. Будучи причастным в то время к формированию законодательства о НКО, автор может засвидетельствовать, что работа в значительной мере сводилась к оценке посильности для нарождавшегося сектора требований, заимствованных извне. Ориентация на зарубежные образцы в сочетании с заботой о выживании организаций, далеко не во всем соответствовавших этим образцам, породила логику «посильного импорта» институтов. Однако нормы, выстроенные в рамках этой логики, закрепились в законодательстве о НКО и стали играть негативную роль, когда развитие третьего сектора российской экономики вошло в новую фазу¹⁰. Возможности сектора возросли; вместе с тем сошло на нет неформальное воспитательное воздействие зарубежных доноров, которое в 1990-е годы играло определенную роль в предотвращении злоупотреблений.

Запаздывание в совершенствовании правовых норм не только помешало полнее использовать потенциал развития третьего сектора, но и стало одним из факторов, в силу которых он сформировался как конгломерат принципиально разных по своему характеру организаций. В отдельных крупных НКО миссия формулируется предельно четко, а внутренние нормы полностью соответствуют весьма жестким вариантам NDC и включают высокие требования к прозрачности, публичной отчетности, управлению персоналом и др. Характерно, что учредители некоторых из этих организаций предпочли регист-

¹⁰ Отметим, что разработчики закона 1996 г. рассматривали его в качестве временного, подлежащего конкретизации по мере развития сектора.

ризовать их за рубежом, поскольку российское законодательство не предлагает адекватных рамок для деятельности по-настоящему зрелой НКО. В то же время в качестве НКО зарегистрировано немало организаций, по своему внутреннему устройству и логике рыночного поведения являющихся скорее КО. Это довольно типично для сфер образования, консалтинга и некоторых других. В секторе социальных услуг преобладают организации, созданные энтузиастами и в принципе ориентированные на некоммерческий характер деятельности, но нередко использующие предоставляемые законом возможности не вполне следовать миссии и NDC. Внутренние нормы общественных объединений и НКО, занимающихся правозащитной и т. п. деятельностью, обычно полнее отражают природу третьего сектора, но и они зачастую компромиссны с точки зрения взаимоотношений стейкхолдеров и прозрачности организации.

Несовершенство норм и практики деятельности НКО отражается на репутации третьего сектора. По данным Мониторинга российского гражданского общества, лишь 35% граждан доверяют каким бы то ни было НКО; несколько большим доверием, чем другие, пользуются общества защиты прав потребителей, ветеранские организации и профсоюзы, а правозащитные и благотворительные организации, особенно нуждающиеся в привлечении добровольцев и пожертвований, вызывают доверие лишь у 3–4% граждан (опрос 41,5 тыс. респондентов в 2010 г.)¹¹.

Конкретизация норм, прежде всего относящихся к NDC и прозрачности НКО, помогла бы лучшим из них успешнее позиционировать себя в обществе, привлечь больше участников и средств. Однако, как показал проведенный в 2010 г. опрос руководителей 1015 НКО (выборка была сформирована так, чтобы обеспечить максимально возможную репрезентативность), изменения оказались бы болезненными для многих организаций.

Так, только 12% опрошенных НКО публикуют финансовые отчеты о своей деятельности, а более половины организаций не имеют даже интернет-сайта. Ответы на вопрос, может ли практика публикации отчетов и финансовых данных быть принята подавляющим большинством российских НКО, распределились следующим образом: 21% — «безусловно может», 37% — «скорее может», 20% — «скорее не может» и 10% — «безусловно не может» (12% респондентов затруднились ответить).

Руководители НКО понимают, что прозрачность в принципе повышает доверие. В то же время, с одной стороны, немало организаций в существенной мере коммерциализированы либо привычно работают с относительно узким кругом лиц, с которыми исходно налажены коммуникации, а с другой — многие опасаются, что открытость сделает организацию более подверженной предвзятым проверкам или даже уязвимой для криминальных структур. Кроме того, для значительной части НКО серьезными проблемами становятся трудовые затраты и другие издержки, связанные с подготовкой и публикацией отчетов.

¹¹ Приводимые здесь и далее эмпирические данные получены в ходе опросов населения и руководителей некоммерческих организаций в 2010–2011 гг. в рамках данного Мониторинга, которым автор руководит с 2006 г. Подробная информация о Мониторинге содержится в опубликованных выпусках его материалов и на сайте: grans.hse.ru.

Необходимо учитывать, что типичная российская НКО мала и экономически слаба. По данным того же опроса, 38% вошедших в выборку организаций не имеют постоянных оплачиваемых сотрудников, 30% имеют 1–5 сотрудников, 10% — 6–10 сотрудников и т. д. Лишь 4,2% НКО, охваченных выборкой, располагают средствами, достаточными для создания финансовых резервов. В то же время руководители 18,1% организаций заявили, что недостаток средств грозит закрытием организации, 12,2% — что приходится отдавать слишком много сил поиску средств, пренебрегая основными задачами, а 6,1% — что из-за недостатка средств они не могут привлекать сотрудников должной квалификации. Малые организации редко имеют возможность заинтересовать независимых контролирующих стейкхолдеров. Для таких случаев трудно предложить надежный механизм реализации НДС с помощью авторитетного коллективного органа.

Среди опрошенных руководителей НКО, которые получали оплату в своих организациях, 23% затруднились ответить на вопрос, кто устанавливает ее размер, 12% сказали, что устанавливают его сами, 11% сослались на исполнительные органы (дирекции), которые они возглавляют, а 18% указали, что размер оплаты определяют постоянно действующие коллегиальные органы (советы, правления). В нашей стране оплачиваемые руководители организации, как правило, входят в состав таких органов, будучи чаще всего их наиболее авторитетными членами.

Не следует, однако, думать, будто типичный руководитель НКО использует ее для личного обогащения. В большинстве случаев заработки этих людей низкие, а основным мотивом для них выступает самореализация. Очень часто российскими НКО руководят их основатели — бесспорные лидеры для тех, кто к ним присоединился. Мягкость законодательства позволяет создать организацию, которая реализует инициативу узкого круга лиц, не располагающих крупными средствами и разветвленными контактами, а также облегчает ее выживание в неблагоприятной экономической среде. Однако за это приходится платить недостатком доверия как к отдельным организациям, так и к сектору в целом со стороны тех, кто пока в него не вовлечен.

76% населения полагают, что НКО наряду с государственными учреждениями должны участвовать в решении социальных проблем. При этом лишь 29% считают их нынешний вклад в решение этой задачи удовлетворительным и только 4% дают ему более высокую оценку (репрезентативный опрос 2000 респондентов в 2011 г.).

Дифференциация правовых ниш

Законодательство, более четко отделяющее некоммерческие организации от коммерческих, отвечало бы долгосрочным интересам развития третьего сектора и способствовало бы его расчистке от «замаскированных КО». В то же время оно помешало бы институционализировать в привычных форматах некоторые локальные инициативы и создало бы проблемы для многих НКО, которые выполняют полезную работу, балансируя на грани соответствия принципам некоммерческой деятельности и экономического выживания. Если 10–15 лет назад реалии побуждали отдавать приоритет легкости рождения новых структур и выживанию слабых, то ныне в силу разнообразия НКО любое унифицированное решение вряд ли будет однозначно приемлемым.

В условиях довольно далеко продвинувшегося, но все еще не завершенного становления третьего сектора целесообразна рациональная,

соответствующая конкретным условиям места и времени дифференциация правовых ниш для НКО, то есть сбалансированных наборов их прав и обязанностей. Один из вариантов – территориальная дифференциация, предполагающая передачу значительной части полномочий по определению требований к НКО на региональный уровень. Это возможно, если баланс обязательств и преимуществ будет определяться главным образом в *налоговом законодательстве*, как принято во многих странах. В пользу территориальной дифференциации говорят глубокие межрегиональные различия в развитии третьего сектора (Мерсиянова, Корнеева, 2011). Однако на территориях практически всех регионов присутствуют весьма разные по своей институциональной зрелости НКО. Следовательно, необходимые правовые ниши нельзя четко разделить территориально. К тому же российская налоговая система такова, что наиболее ценные льготы могут быть предоставлены в основном на федеральном уровне. Соответственно отдельные правовые ниши целесообразно предусматривать в федеральном законодательстве.

Фактическому разнообразию НКО, вообще говоря, отвечало бы относительно большое число самостоятельных ниш. Однако это не только затруднило бы администрирование законодательства, но и закрепило и углубило бы сегментацию третьего сектора с точки зрения соответствия его организаций принципам NDC и прозрачности. Целесообразна конструкция, во-первых, достаточно простая; во-вторых, не требующая от большинства существующих НКО усилий по адаптации к ней; в-третьих, предоставляющая адекватную нишу наиболее «продвинутым» организациям; в-четвертых, стимулирующая переход из «массового» сегмента в «продвинутый». Оптимальной с этих позиций представляется «двухуровневая» конструкция законодательства о некоммерческом секторе со следующими чертами¹².

Базовые требования к НКО, как и права, ныне предоставляемые всем организациям третьего сектора, не были бы существенно изменены, но в то же время возникла бы новая институциональная ниша, в которую НКО могли бы переходить на добровольной основе. Такой переход означал бы принятие относительно жесткого варианта NDC в обмен на предоставление весомых льгот. Соответствующие обязательства должны включать формирование органа из лиц, не работающих в организации за плату, с возложением на правление функций по определению перспективных целей и ключевых текущих задач организации, утверждению ее финансового плана, оценке и поощрению менеджмента и т. п. В то же время НКО, принявшие такие требования в сочетании с повышенными требованиями к прозрачности, должны освобождаться от налога на прибыль и иметь льготы по ряду других налогов.

Задержка в развитии или институциональная ловушка?

Шансы на успешную реализацию сформулированного выше подхода зависят от того, способен ли он найти поддержку у реально

¹² Более подробная характеристика этой конструкции дана в: Рудник, 2009.

существующих структур гражданского общества. Это оценивалось нами в ходе опроса руководителей НКО. 17,8% респондентов сочли, что нынешние требования к НКО в достаточной мере предотвращают злоупотребления и следует, не пересматривая их, предоставить этим организациям существенные льготы. 19,9% опрошенных выступили за ужесточение требований ко всем НКО при условии появления льгот, адекватных требованиям. Однако наибольшую поддержку (41,4% опрошенных) получил описанный выше вариант добровольного выбора правовой ниши, характеризуемой сочетанием требований и преимуществ. Около 20% респондентов затруднились дать ответ.

Казалось бы, предлагаемые изменения имеют широкую поддержку, тем более что не только данный опрос, но и обсуждения, проводившиеся в разных форматах, неизменно демонстрировали озабоченность руководителей и активистов НКО недостаточной привлекательностью третьего сектора в глазах граждан. Признается, что смешение добросовестных НКО и имитаторов препятствует развитию сектора, сдерживает приток пожертвований и не позволяет убедительно обосновывать запрос на льготы. Находит понимание идея дифференциации возможностей в противовес унифицированному ужесточению требований. Вместе с тем попытки перевести обсуждение в плоскость проработки проектов конкретных норм, как правило, вызывают настороженное отношение¹³.

Признанные лидеры сообщества НКО склонны занимать выжидательную позицию, не проявляя готовности активно продвигать изменения, о которых идет речь, либо инициировать иные решения, предполагающие конкретизацию требований ко всем некоммерческим организациям или их части. Мотивы, лежащие в основе такой позиции, требуют изучения, но некоторые из них отчетливо видны.

Имеют место недоверие к государству и подозрение, что «обмен» окажется невыгодным. Сказывается также забота лидеров о сплоченности внутри сообщества, которой может угрожать появление преимуществ для части организаций. Кроме того, нынешняя ситуация относительно комфортна для ведущих НКО, интересы которых наиболее близки лидерам. Многие из этих организаций успешно адаптировались к взаимодействию с государством в «ручном режиме» или стабильно финансируются учредителями (частными лицами или корпорациями), для которых, с одной стороны, не требуются специальные сигналы, а с другой — не имеют принципиального значения возможные льготы.

В доверии широкого круга граждан более всего нуждаются НКО, которые рассчитывают на массовые пожертвования. Однако именно в силу несовершенства институциональной среды жизнеспособны сравнительно немногие из них, как правило, олицетворяемые популярными публичными фигурами. Этим организациям развитый институт НДС, по сути, не нужен, так как его потенциальный эффект успешно замещен доверием к конкретным широко известным личностям. Еще одно обстоятельство, важное для понимания позиции лидеров, состоит

¹³ Типичны обсуждения, проводившиеся, например, в Экспертной группе по совершенствованию законодательства о НКО, созданной при Совете при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека (2010–2011 гг.), и слушания в Общественной палате РФ (май и июнь 2012 г.).

в том, что они, как правило, представляют организации, имеющие довольно длительную историю, тогда как типичная НКО живет сравнительно недолго. Опытные организации особенно подвержены тому, что В. М. Полтерович называет эффектами обучения и сопряжения, а также культурной инерцией (Полтерович, 2007. С. 74–75). В итоге, не будучи принципиальными противниками перемен и зачастую испытывая искреннюю озабоченность общими проблемами третьего сектора, его лидеры не имеют достаточных стимулов для инвестиций в изменения.

В то же время представители более типичных НКО крайне разобщены и их позиции в отношении перспектив развития сектора слабо артикулируются. Кроме того, для значительной части этих организаций долгосрочные выгоды от освоения более совершенных институтов могут уравниваться довольно высокими издержками в краткой и среднесрочном периодах. Эти институты позволили бы сделать типичную российскую НКО менее уязвимой и более эффективной. Вместе с тем именно нынешняя уязвимость побуждает многие организации использовать практики, от которых пришлось бы отказаться ради перехода в «продвинутый» сегмент третьего сектора. От изменений, благоприятных для развития сектора в целом, больше всего выиграли бы организации, которым не удается закрепиться в нынешней институциональной среде. Однако интересы «умерших и не рожденных» никем не репрезентируются, во всяком случае непосредственно.

Таким образом, спрос на законодательство, отвечающее природе третьего сектора, пока «недостаточно платежеспособен». Моделирование подобных ситуаций представлено в экономической литературе. Однако моделируются, как правило, активное противостояние изменениям либо конфликты по поводу распределения трансформационных издержек. В рассматриваемом же случае существенны не только несоответствие интересов, но и их недостаточная определенность, слабая готовность акторов выступать в роли как «агентов модернизации», так и ее жестких оппонентов. В таких обстоятельствах сдвиг может произойти даже под влиянием не очень мощных факторов.

Вместе с тем, если изменения не осуществить в ближайшие годы, то, вероятно, в долгосрочном плане маргинальное положение третьего сектора в российской экономике будет закреплено. Дело в том, что именно сейчас готовятся решения, призванные расширить участие как некоммерческих, так и коммерческих независимых поставщиков в оказании социальных услуг, в том числе за счет средств государства и муниципалитетов. Чтобы выдержать конкуренцию с частнопредпринимательскими структурами, НКО нуждаются в правовой нише, позволяющей достоверно проявлять и эффективно реализовывать их сравнительные преимущества. Без этого третий сектор рискует затеряться между государственным и коммерческим, ограничиваясь непоследовательным и несовершенным воспроизведением их черт. В результате окажется упущенной возможность успешнее развивать благотворительность и отрасли, в которых особенно значимы доверие потребителей к производителям и присутствие альтруистических компонентов в мотивации последних.

Список литературы

- Абросимова Е. А. (2011). Организаторы торгового оборота. М.: Wolters Kluwer. [Abrosimova E. A. (2011). The Organizers of Trade Turnover. Moscow: Wolters Kluwer.]
- Ананьин О. И. (2005). Структура экономико-теоретического знания. М.: Наука. [Ananin O. I. (2005). The Structure of Economic and Theoretical Knowledge. Moscow: Nauka.]
- Аузан А. (ред.) (2007). Экономические последствия нового законодательства о некоммерческих организациях / Под ред. А. А. Аузана, А. В. Золотова. М.: Общественный договор. [Auzan A. A., Zolotov A. V. (eds.) (2007). The Economic Impact of New Legislation on Nonprofit Organizations. Moscow: Obshchestvennyi Dogovor.]
- Гринберг Р. С., Рубинштейн А. Я. (2008). Основания смешанной экономики. Экономическая социодинамика. М.: Институт экономики РАН. [Greenberg R. S., Rubinstein A. Ya. (2008). Grounds for a Mixed Economy. Economic Sociodynamics. Moscow: Institute of Economics RAS.]
- Мерсиянова И. В., Корнеева И. Е. (2011). Вовлеченность населения в неформальные практики гражданского общества и деятельность НКО: региональное измерение // Мониторинг гражданского общества. Вып. VI. М.: Изд. дом ВШЭ. [Mersiyanova I. V., Korneeva I. E. (2011). The Involvement of the Population in the Informal Practices of Civil Society and the Activities of NPOs: The Regional Dimension // Monitoring Grazhdanskogo Obshchestva. No. VI. Moscow: HSE.]
- Полтерович В. М. (2007). Элементы теории реформ. М.: Экономика. [Polterovich V. M. (2007). Elements of the Theory of Reforms. Moscow: Ekonomika.]
- НИУ ВШЭ (2011). Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем. М.: Изд. дом ВШЭ. [HSE (2011). Can the State Cope Alone? The Role of NPOs in Addressing Social Problems. Moscow: HSE.]
- Рудник Б. (ред.) (2009). Правовые основы функционирования некоммерческого сектора / Под ред. Б. Л. Рудника, Л. И. Якобсона. М.: Изд. дом ВШЭ. [Rudnick B. L., Yakobson L. I. (2009). Legal Basis for Operation of the Nonprofit Sector. Moscow: HSE.]
- Якобсон Л. И., Санович С. В. (2009). Смена моделей российского третьего сектора: фаза импортозамещения // Общественные науки и современность. № 4. [Yakobson L. I., Sanovich S. V. (2009). Changing Patterns of the Russian Third Sector: The Phase of Import Substitution // Obshchestvennye Nauki i Sovremennost. No 4.]
- Якобсон Л. И. (2006). Социальная политика: коридоры возможностей // Общественные науки и современность. № 2. [Yakobson L. I. (2006). Social Policy: The Corridors of Options // Obshchestvennye Nauki i Sovremennost. No 2.]
- Якобсон Л. И. (2000). Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М.: ГУ ВШЭ. [Yakobson L. I. (2000). The Public Sector of the Economy: Economic Theory and Policy. Moscow: HSE.]
- Ballou J. P., Weisbrod B. A. (2003). Managerial Rewards and the Behaviour of For-profit, Governmental and Nonprofit Organizations: Evidence from the Hospital Industry // Journal of Public Economics. Vol. 87. P. 1895–1920.
- Ben-Ner A., Benedetto G. (2003). The Theory of Nonprofit Organization Revised // The Study of Nonprofit Enterprise: Theories and Approaches / A. Ben-Ner, H. Anheier (eds.). N. Y.: Kluwer/Plenum.
- Cooter R., Ulen T. (2000). Law and Economics. Addison-Wesley. Ch. 4, 8.
- Hansmann H. (1980). The Role of Non-profit Enterprise // Yale Law Journal. Vol. 89, No 5. P. 835–901.
- Hirth R. A. (1999). Consumer Information and Competition between Nonprofit and For-profit Nursing Homes // Journal of Health Economics. Vol. 18, April. P. 219–240.
- James E. (ed.). (1989). The Nonprofit Sector in International Perspective: Studies in Comparative Culture and Policy. N. Y.: Oxford University Press.

- Jegers M.* (2008). *Managerial Economics of Non-profit Organizations*. L.: Routledge.
- Lewis D.* (2001). *The Management of Non-governmental Development Organizations: An Introduction*. L.: Routledge.
- Rose-Ackerman S.* (1996). Altruism, Nonprofits, and Economic Theory // *Journal of Economic Literature*. Vol. 34.
- Salamon L. M.* (1987). Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government–Nonprofit Relations // *The Nonprofit Sector: A Research Handbook* / W. W. Powell (ed.). New Haven: Yale University Press.
- Weisbrod B. A.* (1988). *The Nonprofit Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Economic Way of Thought and Legislation on Nonprofit Organizations

Lev Yakobson

Author affiliation: National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia). Email: ljacobson@hse.ru.

The article considers proper legislation as an essential prerequisite for actualization of NPOs' comparative advantages. Restrictions imposed on NPOs are reasonable if they are compensated by benefits from greater trust. The rigidity of constraints and requirements should be optimized while accounting for peculiarities of a social medium, the state of the nonprofit sector, and the government's readiness to encourage the development of the latter. As empirical data suggests, Russian NPOs being on different stages of maturity need separate legal treatment. In the meanwhile, interests that prevail in the NPOs community are not always conducive to rapid changes.

Keywords: nonprofit organization, trust, legislation, optimization.

JEL: L31, L32.