

## Юридические механизмы для поощрения партнерства для развития

Клара В. Саймон, Профессор права Католический университет Америки,  
Леон Е. Айриш

### *Резюме статьи*

- «Партнерство для развития» – это термин, который описывает возникающие взаимоотношения между правительствами, предприятиями и местными неправительственными организациями (НПО) для помощи в социальном и экономическом развитии. С юридической точки зрения этот термин неточен и требует лучшего определения. Есть необходимость уделить внимание партнерству, включающему государство, бизнес и НПО.
- Для того, чтобы партнерство для развития было успешным, необходима благоприятная юридическая база и финансовые условия для обеспечения развития такого партнерства.
- Это включает не только общие рамочные законы, позволяющие НПО существовать и действовать без вмешательства правительства, но также множество других юридических и финансовых механизмов включая, например, такие, как:
  - Налоговые льготы, как для НПО, так и для доноров;
  - Адекватное законодательство, регулирующее получение заказов;
  - Специальные полномочия местных органов власти по предоставлению грантов; а также
  - Механизмы приватизации, применимые к социальным и культурным услугам.
- Принимая во внимание возрастающий интерес к децентрализации полномочий правительств, важно способствовать созданию благоприятных условий для этого нового направления развития. Государства должны принимать законодательство, которое поддержит рост партнерства для развития.

### *Юридические механизмы для поощрения партнерства для развития*

**Вступление.** МЦНП был создан всего пять или шесть лет назад, когда люди в разных частях мира посчитали, что было бы хорошо иметь организацию, деятельность которой направлена на улучшение юридических и финансовых благоприятных условий для развития неправительственной организации (далее НПО), организаций, основанных на соседстве (далее ООС) и других некоммерческих организаций гражданского общества. До этого мало кто задумывался, что законы, регулирующие НПО в новых демократических странах и странах с переходной экономикой, необходимо изменить, чтобы способствовать большей свободе действий НПО и усилить их способность выполнять необходимую роль в социальном и экономическом развитии. Закон не рассматривали, как важный инструмент общественных реформ.

Как же изменились времена! Всего за несколько лет МЦНП вырос из «семейной» организации из двух человек с несколькими местными проектами, финансируемыми частными донорами, в устойчивое учреждение с двенадцатью юристами, офисами на четырех континентах и проектами по всему миру. Семинары по юридическим и финансовым вопросам, влияющим на НПО, были проведены в Азии, Африке, Европе, Австралии, Северной Америке и Латинской Америке. Подготовлены различные публикации, имеющиеся в печатном виде и в Интернет, на веб-странице МЦНП ([www.icnl.org](http://www.icnl.org)). Тут нельзя рассказать о всех публикациях, но в число наиболее важных

входят следующие: Всемирный банк, *Руководство по разработке и применению законов, регулирующих деятельность неправительственных организаций* (далее Сборник) (издан на английском, испанском, арабском, русском, китайском, французском и албанском с выдержками на болгарском и латышском), *Международный справочник по некоммерческому праву* (Джон Вили и сыновья), а также публикация Интер-Американского банка развития (ИБР) и Программы развития ООН (UNDP) под названием *Регулирование организаций гражданского общества в Южной Америке*.

За последние пять или шесть лет центр внимания работы МЦНП переместился от фундаментальных вопросов регистрации и налоговых льгот для НПО к более широкой перспективе, которую мы называем благоприятными условиями для «партнерства для развития». Впечатляют различные подходы сосредоточения внимания на вопросах «партнерства» – многие организации занимаюсь вопросами «партнерства», рассматривая их в различных перспективах. В то же время, мы должны начать эту статью, отметив, что термин «партнерство» в настоящее время используется довольно неточно с юридической точки зрения, и включает много разных видов юридических отношений. Здесь можно отметить следующее:

- Фонд Хитачи и Форум лидеров бизнеса принца Уэльского концентрируют внимание на путях поощрения бизнеса привлекать НПО к работе по вопросам развития – поощрять «корпорацию граждан» путем заключения контрактов с НПО или предоставления грантов им.
- Местные органы власти полагаются заключение подрядных договоров с НПО на предоставление социальных услуг, и это было отмечено как всемирное явление Лестером Саламоном и Гельмутом Анхайером.
- Правительствами и межправительственными организациями разработаны новые механизмы предоставления грантов НПО в различных странах мира.
- Банки развития начали предоставлять помощь в приватизации социальных и культурных услуг НПО во многих странах.

Принимая во внимание терминологическую неточность, очевидно, что под рубрикой «партнерство» существует широкий спектр организационных мероприятий и договорных взаимоотношений.

Но не все из этих мероприятий включают законодательные или регулирующие механизмы. Многие ценные «партнерские» мероприятия состоялись по частному контракту между бизнесами и НПО. Например, исследование конкретных примеров, обсуждаемое в статье *Партнерства для африканского развития* и ценные материалы, разработанные Форумом лидеров бизнеса принца Уэльского (в особенности новая книга Роса Теннисона об *Управлении в партнерстве*), показывают, как использование частных контрактов может и должно поощрять партнерства для развития. Юристы, работающие над такими вопросами, должны внимательно изучить эти материалы, потому что тогда они будут лучше понимать, как составляются контракты о партнерстве.

Вместе с тем, обсуждение механизмов частного права для установления прочного партнерства выходит за рамки данной статьи. Тут мы уделяем внимание более обходительному вниманием аспекту партнерства, которому можно способствовать через законодательство или регулирование. Другими словами, контрактам или другим отношениям, включающим государство наряду с НПО и бизнесом. Не все такие партнерства являются трехсторонними, но, как указано в статье, потребность в финансовых ресурсах часто будет означать, что бизнес следует привлекать к отношениям

государства с НПО. Чтобы способствовать такому партнерству, необходимо самое разнообразное законодательство, как это видно из списка в конце этой статьи.

**Что мотивирует создание партнерств, включающих государство, НПО и бизнес?** За последние годы многие правительства все больше интересуются поощрением НПО и ООС взять на себя обязанности в сфере социального и экономического развития, бывшей ранее полностью вотчиной государства. Они это делают из-за множества причин – бюджетные ограничения, очевидно, являются серьезным мотивом, но также важны и доводы общественной политики, склоняющейся в пользу распространения способов предоставления услуг среди заинтересованных групп граждан. Поскольку государство идет к децентрализации полномочий в пользу местных органов власти и к значительному ограничению своей роли в некоторых жизненно важных направлениях, очевидно, что некоторые услуги, пребывавшие ранее в государственном портфеле, будут ограничены или прекратятся вовсе после исчезновения принудительной силы на их поддержку через налогообложение.

Если государство передаст свои обязанности НПО и ООС и не соберет достаточных налоговых поступлений для их обеспечения на сто процентов, как же тогда НПО и ООС найдут необходимые финансовые средства на выполнение очень необходимой работы? Очевидно, некоторая государственная помощь может и далее предоставляться различными способами – к примеру, правительства могут заключить контракт с НПО о предоставлении услуг (Саламон, 1987). И международные финансовые организации, региональные банки развития и Всемирный банк могут предоставить помощь правительствам развивающихся стран в обеспечении финансовой поддержки в таких случаях. Кроме того, государство может приватизировать некоторые объекты (например, местные больницы), что даст НПО и ООС больше капитала, под который они смогут одалживать средства для деятельности. НПО также могут расширить свою «коммерческую деятельность», зарабатывая доходы разнообразными средствами (Вейсброд, 1997). Все НПО и ООС также обращаются к частному бизнесу и частным лицам в поисках добровольной поддержки необходимыми денежными средствами для обеспечения предоставления услуг, связанных с развитием. Были изучены различные механизмы, включая, кроме механизмов партнерства через частные контракты, специализированный учредительный вклад для создания капитала развития и создание общественных фондов.

Термин «партнерство для развития» возник в этом контексте для описания широкого спектра деловых взаимоотношений правительства – НПО – бизнеса, служащих нуждам социального и экономического развития местного сообщества, региона внутри страны, страны или даже региона со многими государствами. Хотя партнерства для развития сосредоточены на поощрении интереса бизнеса и государства к участию в предоставлении как финансового, так и человеческого капитала для поддержки необходимых проектов, выполняемых НПО и ООС, они это делают из соображений развития, а не из соображений филантропии или благотворительности. Партнерства для развития позволяют бенефициариям стать партнерами с поставщиками услуг (НПО) и капитала (государство и бизнес). В этом смысле они способствуют не только предоставлению услуг, но также и демократии прагматичного принятия решений во всех аспектах проектного цикла, от концепции до осуществления и оценки результатов.

**Благоприятные юридические условия для поощрения партнерства для развития.** Создание благоприятной юридической базы для хорошего партнерства для развития требует анализа и модификации многих различных законов для лучшего развития НПО. В приложении к этой статье есть список законов, которые могут повлиять на партнерство

для развития, и мы не будем обсуждать их здесь. Но некоторые из них заслуживают более детального упоминания.

*1. Общее рамочное законодательство.* Очевидно, что главным фактором способности НПО и ООС быть хорошими партнерами с государством и бизнес- сообществом является их способность действовать в благоприятных юридических рамках, поддерживающих их независимую деятельность, свободную от государственного вмешательства и вторжения исконно внутренние дела организации. Поэтому нужны хорошие рамочные законы, позволяющие им осуществлять свою деятельность. Эти законы должны позволить НПО и ООС относительно легко создаваться, без чрезмерных затрат и в соответствии с ясными стандартами квалификации. Законы не должны устанавливать чрезмерно обременительных требований к отчетности для НПО и ООС, и любая требуемая отчетность должна быть соизмерима с выгодами, получаемыми организацией. Кроме того, законы не должны позволять неадекватного государственного вмешательства в нормальную деятельность организации, уважая их автономию, как независимых органов. Такое законодательство позволит НПО быть сильными и будет способствовать их способности быть хорошими партнерами правительства и бизнеса.

Одно недавнее событие в Италии дает пример типа законодательства, которое следует рассмотреть. Закон № 460 от 1997 года создал новую систему регулирования для итальянских организаций социальных служб («ОНЛУС»). По этой системе ОНЛУС подлежит контролю со стороны регулирующего органа, созданного по образцу Комиссии по благотворительности Англии и Уэльса, но относящемуся к Министерству финансов. Новый итальянский орган будет контролировать как налоговые льготы, предоставленные НПО, так и общее регулирование их деятельности. Подобные комиссии или советы (некоторые из них являются независимыми органами с представительством НПО) были созданы или рассматриваются в таких странах, как Россия, Эль-Сальвадор, Кения и Пакистан. Хотя такие регулирующие органы не могут быть уместными во всех странах и обстоятельствах, аргументы о сложности регулирования говорят в пользу структур с комбинированными обязанностями, такими как теперь есть в Италии. Следует обратиться к Руководству Всемирного банка, где более широко обсуждается данный вопрос.

*2. Налоговое законодательство.* Налоговые законы страны должны предусматривать освобождение от налогов на доходы и прибыль НПО и ООС. Хотя большинство таких организаций не зарабатывает никакой прибыли (и потому такое освобождение означает немного в смысле утраченных поступлений), для закона полезно предоставлять такую льготу в случае, если будет прибыль. Применять ли такое освобождение от налогов к прибыли, полученной от коммерческой или экономической деятельности – это другой вопрос, слишком сложный, чтобы обсуждать его здесь. Он детально рассматривается в приложении 1 Руководства Всемирного банка, и к этим материалам следует обратиться для более глубокого изучения данной темы.

Налоговое законодательство также должно предоставлять другие налоговые льготы, такие как освобождение от таможенных пошлин, но их следует применять осторожно, с учетом местных условий.<sup>2</sup> Освобождение от таможенных пошлин и НДС на импорт являются одними из наиболее спорных и сложных вопросов как для правительств, так и для НПО. Но обеспечение наличия таких льгот позволяет иностранным донорам (фондам, банкам развития, международным НПО) установить хорошие трансграничные партнерства, поскольку они означают, что легитимная помощь, предоставляемая в натуральном виде,

---

<sup>2</sup> Многие развивающиеся страны собирают большую часть своих доходов за счет таможенных пошлин, акцизов, НДС или налогов на продажу. В результате есть необходимость обеспечить, чтобы предоставленные льготы не позволили неуместных возможностей избежания и уклонения от налогов.

не подлежит обложению НДС на импорт и таможенными пошлинами. Законы, позволяющие освобождение НПО от таможенных пошлин и НДС на импорт часто соблазняли обманщиков и жуликов приходить в сектор НПО, имея основной мотив создать НПО, чтобы воспользоваться освобождением от налогов при импорте определенных товаров. Тем не менее, многие страны предоставляют освобождение от таможенных пошлин и НДС на импорт конкретно общественно-полезным организациям. Если они позволяют такие льготы, значит, они также должны иметь справедливую, но доскональную процедуру, обеспечивающую, что только настоящие организации общественной пользы будут квалифицированы для освобождения от налогов. Также нужна процедура сертификации, лицензирования или им подобные процедуры для обеспечения возможности организации воспользоваться льготой на границе.<sup>3</sup>

Что касается других налогов, различные страны и регионы предоставляют специальные налоговые льготы НПО. Подробный анализ налоговых льгот, предоставленных городом Санкт-Петербург и областью, Россия, содержится в главе Ольги Старовойтовой в книге *Общественные объединения и местные органы власти* (Интерлигал, 1997). Большинство стран разрешает широкий спектр таких льгот, но многие государства этого не делают.

Также очевидно, что для успеха партнерств для развития следует также предоставить хорошие налоговые стимулы для местных бизнес-сообществ. Если такие стимулы существуют, они будут поощрять пожертвования для НПО, проводящих жизненно важные социальные услуги (например, первичную медицинскую помощь и образование), некоторые из которых необходимы, поскольку государство либо не может себе позволить, либо не желает их предоставлять. Хотя некоторые страны ограничивают отчисления на поддержку ценных мероприятий рекламными расходами, это близорукий подход. Он не поощряет беспристрастной и незаинтересованной щедрости, имея тенденцию к ограничению спектра реципиентов пожертвований бизнеса только «привлекательными» проектами (которые в основном проводятся организациями спорта и искусства). Такой подход заставляет бизнесы думать только о том, что они получают в результате своего пожертвования, а не о потенциальной пользе для сообщества в целом.

Налоговые льготы для пожертвований, будут ли они структурированы, как уменьшение облагаемой налогом суммы дохода, либо как налоговые кредиты (по отношению к уплате налога), или же как налоговые скидки (определенные донором и предоставленные непосредственно НПО государством), должны быть разрешены по отношению к подаркам для широкого спектра задач социального и экономического развития. Они должны позволять как денежные пожертвования, так и взносы в виде оборудования и другого имущества. Например, местный бизнес по поставкам стройматериалов следует поощрить пожертвовать древесину для строительства нового общественного и культурного центра бедной общины возле его склада. Положение, позволяющее уменьшать налогооблагаемую сумму дохода на стоимость пожертвования в натуральной форме для открытых акционерных обществ, было принято в Финансовом законе Пакистана в 1998 году.

Законы также должны позволять бизнесам учитывать рабочее время работников, использованное на волонтерскую деятельность, в качестве пожертвования. Например, бизнес по поставкам стройматериалов из предыдущего абзаца следует поощрить давать своим работникам время от времени один дополнительный выходной день, позволяя им

---

<sup>3</sup> Чтобы предотвратить использование льготы импортерами, уместно определить, что импорт будет освобождаться от налогов, если он будет использоваться НПО в своей деятельности. Для избежания злоупотреблений, если предмет импорта продается НПО (к примеру, компьютер, грузовик или автомобиль) через короткий период времени (к примеру, 5 лет) после ввоза в страну, он должен облагаться таможенными пошлинами и НДС на импорт в момент продажи.

использовать свое время на общественно-полезную деятельность, например, привлекая их к покраске нового общественного и культурного центра, или к работе на суповой кухне, если такая создана. Примеры, когда волонтерские программы могут быть эффективны, описаны в статье *Глобальные корпорации граждан*, где обсуждается исследование, проведенное Кейданреном в Японии в 1996 году, отмечающее рост участия работников в волонтерских программах за последние годы (Логан, Рой и Регельбрюгге, 1997).

Законы должны позволять гибкость для бизнеса при исследовании новых путей расширения участия в жизни общин вокруг них. В «Филантропическом исследовании», проведенном Фондом Развития Общин Кении, предполагается, что предоставление стимулов к пожертвованиям на самом деле поощрит бизнес к оказанию помощи в развитии (ФРОК, 1997). Многие из опрошенных предприятий указали, что хотя они и желают помочь развитию, скорее всего они предоставили бы больше ресурсов, если бы существовали налоговые стимулы. Более точные данные существуют по новой налоговой схеме, принятой в Венгрии в 1996 году, которая привела к волне пожертвований граждан общественно-полезным организациям (НИОК, 1997). Информацию о налоговых льготах для НПО и о степени, в которой налоговые стимулы поощряют пожертвования, можно найти в большей статье МЦНП по данной теме (МЦНП, 1998).

3. *Законодательство, регулирующее получение заказов.* Один из вопросов, возникших в процессе работы МЦНП, касается путей взаимодействия местных органов власти с НПО и ООС при заключении контрактов. Например, местное правительство может решить попросить кого-то управлять центром присмотра за детьми, работавшим ранее самостоятельно, что означает найм НПО для выполнения «государственной» услуги. Есть несколько весомых причин, почему правительство может решить так поступить – лучшая эффективность, более знающий поставщик услуг, разукрупнение, и т.д. Сторона, к которой обратится правительство в данном случае, может быть бизнесом, либо НПО, либо ООС но важно, каким именно образом к ним обратятся. Законы страны общенационального уровня либо местные, должны определять адекватные процедуры получения заказов, чтобы конкурс на заключение контракта на управление центром присмотра за детьми проводился открытым и на основе конкуренции, с заранее определенными критериями. Фактически, законодательство о получении заказов во многих странах позволяет правительствам предпочитать неправительственных подрядчиков для выполнения определенных услуг, и такие положения следует принимать во внимание во всех случаях, когда услуги могут быть предоставлены некоммерческим поставщиком (например, забота о больных детях или престарелых, или предоставление услуг инвалидам или бездомным).

Альтернативой созданию специальных правил в законодательстве, регулирующем получение заказов, может быть составление тендерных документов таким образом, чтобы применялись специальные правила, позволяющие только НПО подавать заявки на конкурс по выполнению конкретного проекта. Например, при приватизации Института Финансов и Экономики в Демократической Республике Монголия (детально описано далее) в тендерных документах было указано, что только НПО могут получить приватизируемые объекты (Кассагранде и Айриш, 1997).

Также важно помнить, что роль партнера должна обеспечивать участие НПО и ООС не только на стадии осуществления проекта, но и во всем проектном цикле. Например, решение о заключении подряда на предоставление услуг по дневному присмотру за детьми нужно принимать при адекватном участии общины и бенефициария, включая и НПО и ООС, которые предоставляют подобные услуги. Эти организации следует привлекать не только на стадии разработки политики, но также и на очень важной стадии

оценки, чтобы удостовериться в том, что услуга качественно предоставлена новым подрядчиком. Таким образом, процесс получения заказов должен быть открытым и прозрачным во всех фазах, и НПО следует рассматривать, как ценных партнеров в этом процессе.

Ценный пример такого партнерства обсуждается в публикации СИВИКУС *Стратегия мобилизации ресурсов*. В обсуждении Сельского фонда Коста-Рики отмечается помощь, оказанная Фондом правительству в разработке политики по созданию возможностей занятости в сельских районах (СИВИКУС, 1997). Конечно, такая деятельность проводилась только для этого конкретного случая. В других странах, таких как Филиппины, Боливия и Колумбия законодательство конкретно обязывает, чтобы НПО привлекались к разработке политики, а также к ее осуществлению. Одна из существующих глобальных тенденций, а именно децентрализация власти в пользу местных органов власти, поощряет такое участие НПО в определении политики. Новое законодательство о местных органах власти в Болгарии поощряет, например, партнерство для разработки политики (Биева, 1998). Подобным образом в Польше создание «Программы сотрудничества между местными правительствами Гдыни и НПО» привело к тенденции создания других подобных программ в Польше (СИВИКУС, 1997).

4. *Специальные полномочия местных органов власти по предоставлению грантов.* Для того, чтобы оказать поддержку некоммерческому сектору, местным органам власти есть смысл предоставлять возможность участвовать в механизмах предоставления грантов, существующих вне процесса получения заказов по правительственным контрактам. Такие механизмы могут полностью финансироваться за счет налогов, но наверняка лучше развивать другие источники финансирования и поощрять местных граждан и бизнес играть свою роль в предоставлении средств на социальное и экономическое развитие, уменьшая, таким образом, уязвимость правительственного финансирования для изменений в настроениях налогоплательщиков. Если местные средства для предоставления грантов будут вложены в местный фонд или трастовый фонд, который не принадлежит правительству, тогда будет меньше шансов для возникновения путаницы между грантами (предоставляемыми через неконкурсный процесс таким фондом) и контрактами (заключаемыми правительственным органом через конкурсный процесс получения заказов).

Некоторые частные механизмы предоставления грантов теперь называются «общинными фондами», и этот термин означает уполномоченный местный орган, получающий свои средства целиком за счет взносов от частных сторон. И наоборот, термин «фонд общественного развития», или ФОР, включает широкий спектр механизмов финансирования, развивающихся в странах с переходной экономикой и расширяющих концепцию «общинного фонда», известную в Северной Америке и Англии. Значительную поддержку ФОР можно увидеть в Латинской Америке – в некоторых странах региона Меж-Американский Банк Развития удачно предоставил гранты на семена, что позволило создать ФОР. Хорошим примером является Комунидаде Солдариа в Бразилии. Теперь проводятся проекты на поддержку социального развития в Бразилии, включая изучение механизмов государственной поддержки НПО. МЦНП принимает участие в этой работе.

Есть несколько главных отличий между общинными фондами и ФОР:

- Фонды общественного развития или другие механизмы поддержки предназначены для объединения государственных и частных ресурсов, собирая капитал в одном фонде, управляемом независимым руководящим советом;

- Руководящий совет ФОР состоит из членов, представляющих интересы избирателей – выборных чиновников (представляющих налогоплательщиков, являющихся источником государственных денег в фонде), предпринимателей (представляющих частные взносы в фонд) и заинтересованных граждан (представляющих доноров – физических лиц, а также специализированных НПО, предоставляющих общественные услуги);
- ФОР не обязательно должен иметь капитал, но может формировать капитал за счет как государственных, так и частных средств; а также
- ФОР имеет своей целью развитие, а не благотворительность или искусство.

Такие виды фондов могут быть очень полезными для более инновационных проектов развития, создаваемых НПО и ООС, еще не вошедших в менталитет предоставления услуг, превалирующий при заключении контрактов. Они позволяют больше творчества и активности, чем в случаях полного финансирования со стороны правительства. Также можно финансировать проекты, рассчитанные на менее длительные сроки и на менее весомые результаты. Создание возможностей для ФОР в рамках местного законодательства (в особенности позволяя местным органам власти использовать их бюджеты для поддержки ФОР) само по себе является примером партнерства, и дает возможности для большей гибкости, а также способствует развитию.

*5. Механизмы приватизации.* Одним из наиболее важных взносов в развитие партнерства может стать приватизация социальных и других общественно-ориентированных объектов на содержании национальных, суб- национальных и местных правительств. В настоящее время, при сильных политических предпочтениях уменьшить роль правительства во многих мероприятиях, страны по всему миру приватизируют государственные предприятия. В то же время страны все больше ищут пути передачи государственных социальных и культурных предприятий в частные руки. Поэтому важно обеспечить, чтобы закон предоставлял адекватную юридическую структуру для выполнения такой приватизации. Законодательство такого вида первоначально следует принимать на общенациональном уровне. С другой стороны, есть много неформальных методов «приватизации» государственных объектов (аренда за арендную плату ниже рыночных значений, например), и многие из них имеют место на местном уровне (Саймон, 1995).

Какое бы ни было принято приватизационное законодательство, оно должно адекватно решать проблемы приватизации социальных объектов. Часто законодательство не решает адекватно вопросов оценки, когда приватизируются социальные объекты (приватизация коммерческих предприятий может основываться на рыночной стоимости объектов, но такая стоимость не будет подходящей для социальных объектов, передаваемых НПО). Во время приватизации Института Финансов и Экономики Монголии, о которой упоминалось выше, в существующее законодательство о приватизации пришлось вносить поправки, чтобы отменить эту характеристику для приватизации социального сектора. Кроме того, следует выставить условия в тендерной документации, чтобы обеспечить, что приватизированные объекты не будут использованы для частных выгод кого-либо, и не будут обменены на другие активы. (Кассагранде и Айриш, 1997)

Чтобы продемонстрировать пример такого процесса, посмотрим на приватизацию клиники, ожидающейся в Республике Грузия. Когда эти объекты будут приватизированы, получатель бывшей государственной собственности должен организовать в качестве НПО или ООС в соответствии с местным законодательством. Бывшие государственные работники, управлявшие клиникой, как ожидается, останутся на работе и тогда, когда клиникой уже не будет управлять государство. Но при этом они уже станут работниками новой неправительственной организации, и как таковые, будут подлежать контролю со



стороны независимого управляющего совета. Этот совет должен состоять не только из представителей правительства, но также из заинтересованных общественных лидеров и профессиональных работников здравоохранения. Очень непросто обеспечить, чтобы хорошие работники были оставлены новой НПО или ООС, и в то же время предоставить конкурсную возможность привлечь новых работников, которые предположительно могут оказаться более знающими. Таким образом, многие вопросы удержания работников, состава управляющего совета, независимости новой организации, и другие, требуют обдумывания при составлении приватизационного законодательства или тендерных предложений. Кроме того, в законодательстве может быть установлено, что коммерческие предприятия могут принимать участие в управлении вновь приватизированных объектов, хотя собственником этих объектов будет выступать НПО. Всемирный банк теперь работает в Венгрии над процедурой, которая будет содержать подобные элементы в экспериментальном проекте приватизации в социальном секторе.

В идеале приватизация клиники или других социально полезных государственных объектов станет возможностью для появления реальных партнерств для развития. Местный бизнес, заинтересованный в хорошем здоровье общины, можно поощрить принимать участие в финансировании организации, управляющей вновь приватизированными объектами. Но бизнес станет принимать участие только в случае, если будет уверен, что его голос будет соответствующим образом услышан в деле управления и контроля. Таким образом, приватизационное законодательство должно создать достаточно места для развития структур, которые смогут привести всю общину к отношениям сотрудничества.

**Вывод.** В этой статье кратко изложены несколько наиболее важных законодательных вопросов, которые нужно решить, чтобы помочь в создании благоприятной юридической и бюджетно-финансовой среды для партнерств для развития. Правительства не должны отрекаться от своих важных социальных обязанностей, и потому очевидно, что они останутся поставщиками многих услуг в сфере социального и экономического развития. Тем не менее, нужно поощрять партнерства для развития, которые привлекают к процессу развития не только правительственных деятелей, но также и бизнес, информированных граждан и экспертные НПО и ООС. Все правительства должны способствовать диалогу, который поможет определить, какие виды деятельности в направлении социального и экономического развития могут наилучшим образом осуществляться с использованием модели партнерства. После установки таких параметров политики, следует принять законодательство, чтобы способствовать и поддерживать существование партнерств для развития.

## **Приложение**

### ***Законодательство, влияющее на партнерство для развития***

#### **Законодательство общенационального уровня**

- Закон о местном самоуправлении
- Закон о местной администрации
- Закон о правительственных закупках
- Закон о государственном бюджете
- Закон о приватизации (содержит ли он положения, влияющие на социальную и культурную деятельность правительства)
- Законы, регулирующие создание НПО (в особенности вопросы разрешенной экономической деятельности)
- Налоговое законодательство, влияющее на НПО

- «Отраслевые» законы и законы о лицензировании (законы, управляющие предоставлением социальных услуг, образования, здравоохранения и т.д.)
- Механизмы заимствования, используемые для развития (такие, как специальные выпуски облигаций)

### **Законодательство местного уровня**

- Местные законы о закупках (региональные, районные, муниципальные и другие)
- «Отраслевые» законы и законы о лицензировании
- Муниципальные бюджеты
- Муниципальные сборы, налоги и т.д.
- Муниципальные механизмы предоставления грантов, включая основанные на деятельности (например, фонды на специальные цели)
- Дополнительные льготы для НПО (льготная аренда и другое)
- Механизмы заимствования, используемые для развития (такие, как специальные выпуски облигаций)
- Адекватное законодательство для собирания пожертвований.

