

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 347.471

Андрюенко А. И.
Andrienko A. I.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ К ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ УСЛУГ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

ACCESS PROVISION OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS TO SOCIAL SERVICES: SOME ISSUES OF LEGAL REGULATION

В данной статье анализируются изменения в законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях, вводящие такое понятие, как «исполнители общественно полезных услуг», и устанавливающие систему мер по вхождению социально-ориентированных некоммерческих организаций в сферу оказания социальных услуг за счет бюджетных средств.

In the article the changes in the legislation on non-profit organizations are analyzed, who introduced the concept «socially useful services provider» and establishing measures system of socially oriented non-profit organizations entry into the social services provision sphere at the expense of budgetary funds.

Ключевые слова: некоммерческая организация, социально-ориентированная некоммерческая организация, исполнитель общественно полезных услуг.

Keywords: non-profit organization, socially oriented non-profit organization, socially useful services provider.

1 января 2017 г. вступили в силу положения Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 19.12.2016 г.) (*далее* – ФЗ «Об НКО»), которые касаются деятельности некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг. Они были введены Федеральным законом от 03.07.2016 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях”» и Федеральным законом от 19.12.2016 г. № 449-ФЗ «О внесении изменений в статью 31.1 Федерального закона “О некоммерческих организациях”».

Указанные изменения означают, что в деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций (*далее* – СО НКО) открывается новый этап. Подготовка к данному этапу началась задолго до вступления в силу указанных положений ФЗ «Об НКО». Президент России в своих посланиях 2015 г. и 2016 г. уделил особое внимание необходимости увеличения доли участия СО НКО в социальной сфере [3; 4]. Эти поручения и дали зеленый свет для подготовки нормативной базы, обеспечивающей доступ СО НКО к предоставлению услуг в социальной сфере за счет бюджетных средств.

Под некоммерческой организацией – исполнителем общественно полезных услуг понимается социально ориентированная некоммерческая организация, которая на протяжении одного года и более оказывает общественно полезные услуги надлежащего качества, не является некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, и не имеет задолженностей по налогам и сборам, иным предусмотренным законодательством Российской Федерации обязательным платежам. Такое определение дает нам ФЗ «Об НКО».

И именно оно является отправной точкой для развития целой сферы участия СО НКО в оказании общественно полезных услуг за счет бюджетных средств.

Вопрос вхождения СО НКО в социальную сферу, поднятый Президентом Российской Федерации, в 2016 г. стоял на повестке дня многих органов исполнительной власти как федерального, так и регионального уровней. Мы видим целый ряд актов, принятых во исполнение поручения Президента России. Попытаемся разобраться, насколько они действительно обеспечили возможность СО НКО участвовать в бюджетном финансировании их социальных услуг.

С 1 января 2017 г. вступил в силу Федеральный закон от 19.12.2016 г. № 449-ФЗ «О внесении изменений в статью 31.1 Федерального закона “О некоммерческих организациях”», устанавливающий меры поддержки исполнителей общественно полезных услуг. Данным организациям на срок не менее двух лет предоставляются субсидии, меры имущественной поддержки, оказывается информационная поддержка и поддержка в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций. Важно, что данные положения установлены федеральным законом, так как на практике получение действительно хорошей имущественной и информационной поддержки, которая помогает развиваться организации, – это тяжелый процесс. Получить такую поддержку удастся далеко не всегда. Особенно это касается таких дорогостоящих мер поддержки, как недвижимость, земля, трансляция сюжетов на телевидении или публикация материалов в печатных изданиях.

Исходя из легального определения НКО – исполнителя общественно полезных услуг, необходимо понимать, какие услуги признаются общественно полезными. По данным Росстата, в 2015 г. в России зарегистрировано около 140 тыс. СО НКО. Через помощь СО НКО государство решает задачи социальной сферы. Поэтому государство должно определить границы своей помощи НКО – исполнителям общественно полезных услуг. Если не будут четких критериев, какие именно СО НКО должны быть поддержаны в рассматриваемом нами случае, может создаться ситуация, когда деньги из бюджета будут использованы неэффективно. Так, Указом Президента Российской Федерации от 8 августа 2016 г. № 398 были определены приоритетные направления деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг.

Во исполнение данного Указа Правительством Российской Федерации было принято Постановление от 27 октября 2016 г. № 1096 «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев качества их оказания». Перечень общественно полезных услуг состоит из 20 пунктов, каждый из которых включает в себя ряд различных услуг одной сферы. Критериев оценки качества оказания услуг пять. Среди них: деятельность в рамках нормативных требований, удовлетворенность получателей услуги ее качеством, квалификация специалистов, открытость информации о деятельности организации и отсутствие НКО в реестре недобросовестных поставщиков по Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». На наш взгляд, плюсом является небольшой список критериев, это уменьшает уровень «бюрократизированности» процесса. О том, насколько данные критерии смогут показать реальный результат, говорить рано. При этом представителям СО НКО стоит учесть, что доказательство их компетентности и качества работы зависит от них самих.

Но уже сейчас некоторые представители некоммерческого сектора высказывают опасения, что из-за детализации перечня услуг многие НКО не станут менять свои уникальные методики оказания услуг, отличающиеся от требуемых государством, но в лучшую сторону. «Плюс разница в подходе к проблемам: реестр социальных услуг конечен и многие полезные вещи, которые могут и умеют делать НКО, туда просто не попадают», – говорит президент Благотворительного фонда «Предание» Владимир Берхин [2].

Таким образом, претендовать на участие в бюджетном финансировании как исполнители общественно полезных услуг могут те СО НКО, которые оказывают услуги, входящие в перечень, утвержденный Постановлением Правительства России. Одного исполнения определенного перечнем услуг недостаточно, НКО должна войти в реестр некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг. Для вхождения в реестр необходимо подтвердить соответствие требованиям законодательства к НКО – исполнителям общественно полезных услуг. Нам видится, что некоторые НКО могут фактически осуществлять деятельность, необходимую и поддерживаемую государством, но юридически не оформленную должным образом. В этом случае следует внести изменения в учредительные документы организации, оформить определенные документы, если это необходимо, для того чтобы из-за формальных требований не лишиться возможности оказывать общественно полезные услуги за счет средств бюджета.

На январь 2017 г. не принято постановление Правительства России о реестре НКО – исполнителей общественно полезных услуг. Проект постановления Правительства Российской Федерации «О реестре некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг» находится в стадии разработки и должен быть принят в ближайшее время.

Во исполнение поручения Президента России от 3 декабря 2015 г., Поручением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2016 г. № 3468п-П44 был утвержден «Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 гг.» (далее – Комплекс мер). Данный акт содержит отдельный блок по нормативному регулированию процесса вхождения СО НКО в сферу оказания социальных услуг за счет бюджета. Считаем нецелесообразным рассматривать данные проекты сейчас, так как они находятся в стадии разработки и на сегодня не влияют на НКО – исполнителей общественно полезных услуг.

Вторым важным документом в процессе поддержки СО НКО как исполнителей общественно полезных услуг является План мероприятий (дорожная карта) «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере», которая утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8 июня 2016 г. № 1144-р (далее – Дорожная карта). Данный документ отличается от Комплекса мер тем, что указывает на пилотные проекты регионов по включению СО НКО в социальную сферу. Данные проекты планируются к тиражированию другими регионами.

«Формально Дорожная карта предполагает не так много изменений в федеральном законодательстве. Действующее законодательство позволяет решать поставленные задачи по реформированию социальной сферы уже сегодня, если есть инициатива регионов, как показывает тот же пример Пермского края. Основная идея дорожной карты в том, чтобы создать дополнительный стимул и обеспечить необходимый уровень поддержки с федерального уровня, со стороны профильных министерств, для того чтобы в регионах эта задача решалась», – подчеркнул в своем интервью Артем Шадрин, директор департамента социального развития и инноваций Министерства экономического развития Российской Федерации [1].

В процессе реализации Дорожной карты и Комплекса мер координатором по взаимодействию федеральных министерств с регионами является Минэкономразвития России. Министерство оказывает необходимую методическую и консультационную поддержку, осуществляет мониторинг реализации данных актов [5]. Исполнители Дорожной карты – большой перечень федеральных министерств (Минтруд, Минздрав, Минобрнауки, Минспорт, Минкультуры, Минфин) и органы исполнительной власти субъектов РФ. Участники документа: Агентство стратегических инициатив, Общественная палата РФ, Аналитический центр при Правительстве России. Таким образом, зная субъектов, так или иначе участвующих в реализации мер по обеспечению доступа СО НКО к оказанию услуг в социальной

сфере, представители НКО понимают, где искать необходимую и актуальную информацию о рассматриваемом в данной статье процессе.

Стоит отметить еще один документ, который касается доступа СО НКО к оказанию услуг в социальной сфере за счет бюджета – это Распоряжение Правительства РФ от 05.09.2015 г. № 1738-р «Стандарт развития конкуренции в субъектах РФ». Данное распоряжение имеет общий характер и касается не только НКО. В нем стоит обратить внимание на перечень мероприятий по развитию конкуренции на социально значимых рынках субъекта РФ. В большинстве рынков (например, дошкольное образование, медицинские услуги) установлены критерии по участию частных и негосударственных организаций в данных сферах. Данный нормативный акт представителям СО НКО необходимо иметь в виду для понимания, в каком направлении им необходимо двигаться, если они хотят получить поддержку государства.

Таким образом, мы рассмотрели федеральные нормативные акты, действующие на сегодня в сфере привлечения СО НКО к социальной сфере. Большое количество субъектов задействовано в реализации запланированных мероприятий, как федеральных, так и региональных. Мы видим, что большая часть задач лежит на субъектах Российской Федерации. Министерство экономического развития России составляет рейтинг субъектов, учитывая различные показатели привлечения СО НКО в социальную сферу в субъекте. Через соревновательный дух субъектов Российской Федерации стимулируется активная деятельность региона в части привлечения СО НКО к участию в оказании социальных услуг населению.

Но уже сейчас, основываясь на опыте и изучив законодательство о НКО – исполнителях общественно полезных услуг, многие представители некоммерческого сектора выражают опасения. Так, председатель карельской природоохранной организации «Спок» Ольга Ильина выразила опасения, что эта поддержка будет, прежде всего, оказываться негосударственным организациям, созданным самим государством (ГОНГО), которые не смогут обеспечить независимый взгляд со стороны и должную обратную связь для властей. Развитие государственной поддержки НКО – это положительное явление, но есть сомнения в том, что эта поддержка будет действительно направлена на решение актуальных проблем [2].

Президент Благотворительного фонда «Предание» Владимир Берхин считает шаг, сделанный навстречу третьему сектору, «неуверенным и половинчатым». «Даже существующий короткий опыт применения этих норм показывает, что платят НКО в этой системе чрезвычайно мало, сама система имеет значительное пространство для коррупции и кумовства, а представители государства не хотят входить в сложности НКОшного мира и видят в НКО просто разновидность социальных центров, обязанных срочно взять на себя все то, что государство почему-то не тянет, только за меньшие деньги. К этому прибавляется отсутствие у НКО ресурсов на все то, что государство бесплатно предоставляет госучреждениям: помещения, оплата коммунальных услуг, почта и многое другое. Плюс разница в подходе к проблемам: реестр социальных услуг конечен и многие полезные вещи, которые могут и умеют делать НКО, туда просто не попадают», – говорит Берхин. [2]

Данные точки зрения выражают позиции многих представителей НКО. Согласимся, что данные опасения могут стать реальностью. Только секретарь Общественной палаты РФ Александр Бречалов получил тридцать тысяч обращений, связанных с жалобами на власти регионов в 2016 г. В данном случае представителям НКО стоит использовать правовые механизмы борьбы с нарушениями чиновников.

«Общественная палата РФ и региональные общественные палаты, государственные ведомства и сами некоммерческие организации сегодня должны начать совместную работу для того, чтобы заработала нормативная правовая база для обеспечения работы НКО – исполнителей общественно полезных услуг», – считает член Общественной палаты РФ Елена Тополева [2].

Таким образом, расширение возможностей НКО в участии в оказании услуг в социальной сфере – это, несомненно, положительное изменение. Ведь его цель – повышение каче-

ства и доступности данных услуг. Глобальные изменения в социальной сфере только начинаются. И нормативная база, имеющаяся сейчас, дает возможность начать работу, начать вхождение СО НКО в сферу социальных услуг. Именно от взаимодействия сторон сейчас зависит успешность изменения социального сектора. Со стороны нормативного регулирования возможности для НКО открыты. Необходима активность представителей НКО в части взаимодействия с органами власти.

Литература

1. Иванушкин Георгий: Артем Шадрин о дорожной карте доступа НКО к рынку социальных услуг // Агентство социальной информации : офиц. сайт. URL: <https://www.asi.org.ru/article/2016/06/29/chernovik-artem-shadrin/> (дата обращения: 06.01.2017).
2. Иванушкин Георгий: Представители власти и эксперты НКО комментируют послание Президента РФ Федеральному собранию // Агентство социальной информации : офиц. сайт. URL: <https://www.asi.org.ru/article/2016/12/02/predstaviteli-vlasti-i-eksperty-nko-kommentiruyut-poslanie-prezidenta-rf-federalnomu-sobraniyu/> (дата обращения: 06.01.2017).
3. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 3 дек. 2015 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189898/ (дата обращения: 06.01.2017).
4. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 дек. 2016 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата обращения: 06.01.2017).
5. Олег Фомичев: «Дорожная карта» и комплекс мер по развитию доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в соцсфере повысят потенциал НКО // Министерство экономического развития Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <http://economy.gov.ru/mines/about/structure/depino/2016070101> (дата обращения: 06.01.2017).