

Павел БАЙМАТОВ

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПРИ ОКАЗАНИИ СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ

Усиливающаяся роль некоммерческих организаций в жизни общества и государства требует адекватного государственно-правового регулирования их деятельности. Важнейшей составляющей этого регулирования является правовая регламентация на федеральном и региональном уровнях источников финансирования деятельности негосударственного сектора социальной сферы, в частности сферы социального обеспечения населения. Правовая регламентация деятельности негосударственных некоммерческих организаций является предпосылкой реализации основных трендов реформирования социальной сферы в Российской Федерации. Важнейшими задачами здесь является обеспечение доступа НКО к бюджетному финансированию, развитие конкуренции в сфере социальных услуг. Автор делает вывод о значительной роли субъектов Российской Федерации в осуществлении государственно-правового регулирования деятельности некоммерческих организаций при оказании социально значимых услуг населению.

Ключевые слова: конкуренция, негосударственный сектор, социально значимые услуги, социально ориентированные некоммерческие организации

Гражданско-правовой институт некоммерческих организаций в Российской Федерации впервые был нормативно закреплён в Основах гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г., а затем в Гражданском кодексе РФ. Проводимая реформа гражданского законодательства конкретизировала в т.ч. и правовой статус некоммерческих организаций с учётом новых реалий и задач социально-экономического развития.

Развитие в течение последних 20 лет сектора негосударственных некоммерческих организаций или, как его ещё называют, третьего сектора, представляет собой важнейшую составляющую общего вектора развития экономики Российской Федерации в направлении ее модернизации.

«Секторная модель» общества исходит из экономического критерия и делит всех субъектов, принимающих участие в создании валового

национального продукта, на четыре категории в соответствии с основным источником доходов для развития организации:

- первый сектор — государственные организации (основной источник средств для развития — налоги);
- второй сектор — бизнес (основной источник средств для развития — прибыль);
- третий сектор — неприбыльные некоммерческие организации (основной источник средств для развития — пожертвования);
- четвертый сектор — домохозяйства (основной источник средств для развития — самозанятость членов семьи).

Подобная классификация появилась в начале 1990-х гг., она стала результатом колоссального роста количества организаций третьего сектора во всем мире, в т.ч. и в России.

Так, если в 1992 г. в России таких организаций насчитывалось 14 тыс.¹, то по состоянию на 19 апреля 2016 г. Минюстом было зарегистрировано уже 226 тыс. 503 некоммерческие организации².

Хотя в регионах и отдельных населенных пунктах уже давно проводятся исследования общественных объединений и других негосударственных некоммерческих организаций, финансируемых в основном за счет средств зарубежных благотворительных фондов³, этот сектор как объект эмпирического исследования в масштабах всей страны не выступал ни разу вплоть до середины 2000-х гг.

Так, с 01.09.2014 г. установлен исчерпывающий перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций (НКО)⁴. Установлено также, что некоммерческие организации могут осуществлять приносящую доход деятельность, если это предусмотрено их

¹ Гражданское общество и неправительственные некоммерческие организации / сост. Л.Н. Коновалова, В.Н. Якимец. М.: ГУУ, 2002. С. 25.

² Некоммерческие организации в России / URL: <http://tass.ru/info/671635>.

³ См., напр.: Алексеева Е.Г., Крыгина Н.В. и др. НКО и благотворительность: результаты опроса населения в городах Жигулевск, Волгоград, Новороссийск // Благотворительность в России. 2002: Исторические и социально-экономические исследования / под общ. ред. О.А. Лейкина. СПб. 2003; Мерсиянова И.В. Общественные объединения Новосибирской городской агломерации: опыт социологического анализа // Власть и общество в постсоветской России: новые практики и институты: Сборник статей. М.: Новая перспектива, 1999. Вып. XII и др.

⁴ Этот перечень включает: потребительские кооперативы, в т.ч. жилищные, жилищно-строительные и гаражные кооперативы, садоводческие, огороднические и дачные потребительские кооперативы, общества взаимного страхования, кредитные кооперативы, фонды проката, сельскохозяйственные потребительские кооперативы; общественные организации, в т.ч. политические партии и созданные в качестве юридических лиц профессиональные союзы (профсоюзные организации), общественные движения, органы общественной самодеятельности, территориальные общественные самоуправления; ассоциации (союзы), в т.ч. некоммерческие партнерства, саморегулируемые организации, объединения работодателей, объединения профессиональных союзов, кооперативов и общественных организаций, торгово-промышленные, нотариальные и адвокатские палаты; товарищества собственников недвижимости, в т.ч. товарищества собственников жилья; казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации; общины коренных малочисленных народов Российской Федерации; фонды, в т.ч. общественные и благотворительные; государственные учреждения (в т.ч. государственные академии наук), муниципальные и частные (в т.ч. общественные) учреждения; автономные некоммерческие организации; религиозные организации; публично-правовые компании.

уставами, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и если это соответствует таким целям.

Исчерпывающий перечень некоммерческих организаций в соответствии с последними изменениями ст. 50 ГК РФ носит достаточно дискуссионный характер, что подтверждается существующей полемикой среди юристов относительно числа возможных организационно-правовых форм некоммерческих организаций.

Например, разработчики Концепции по развитию законодательства (юридических лиц) при определении количества возможных форм НКО указывают на цифры от 18 до 28. Естественно, у разных институтов, связанных с правовой деятельностью, цифры разнятся. Однако в целом законодательство о некоммерческих организациях наводнено проблемами, терминологическими повторами и скрытыми противоречиями. Так, например, большую долю сомнений и споров вызывают такие формы организационно-правового объединения некоммерческих организаций, как государственные корпорации; общины коренных малочисленных народов Российской Федерации; автономные некоммерческие организации⁵.

Некоммерческие организации подразделяются на организации взаимной пользы, имеющие направленность на удовлетворение общих потребностей участников, и организации, созданные для достижения общественно полезных целей, деятельность которых обеспечивает интересы лиц, не являющихся их членами⁶.

С точки зрения экономической теории они являются полноправными субъектами рыночных отношений. Однако их специфика заключается в неприбыльном характере их экономической деятельности. А значит, важнейшим становится вопрос о финансовом обеспечении их функционирования. Наиболее крупными источниками денежных средств для общественных организаций и автономных некоммерческих организаций являются субсидии от органов власти; для религиозных организаций и фондов — пожертвования от частных лиц; для некоммерческих партнерств и объединений юридических лиц — членские взносы.

В целом бюджеты российских НКО держатся на четырех основаниях:

- пожертвования частных лиц и организаций;
- членские взносы;
- субсидии органов власти;
- доходы от оказания услуг, выполнения работ (последнее — в заметно меньшей степени)⁷.

Таким образом, одним из источников формирования материальной основы деятельности некоммерческих организаций является

⁵ См.: Сухарев А.А. Ключевые проблемы правового регулирования НКО по законодательству РФ // Юрист. 2015. № 6. С. 32–37.

⁶ См.: Сойфер Т.В. Экономическая деятельность некоммерческих организаций и ее гражданско-правовое обеспечение // Журнал российского права. 2016. № 1. С. 22–30.

⁷ См.: Мерсиянова И.В. Влияние финансирования российских НКО на оценку их работы и экономического положения // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 3. С. 25–31.

осуществление некоммерческими организациями приносящей доход деятельности при условии соблюдения требований, предусмотренных п. 4, 5 ст. 50 ГК РФ⁸.

Требуется решения вопрос об объеме и пределах осуществления некоммерческими организациями приносящей доход деятельности и правовой природы этой деятельности.

В научной литературе имеются несколько точек зрения на сущность такого рода деятельности некоммерческих организаций. Так, Т.В. Сойфер выделяет несколько подходов к рассматриваемой проблематике⁹. Одни исследователи считают, что приносящая доход деятельность некоммерческих организаций по сути является предпринимательской деятельностью¹⁰ или тяготеющей к ней. Другие авторы придерживаются точки зрения, согласно которой деятельность, приносящая некоммерческим организациям доход, является содержательно более широким понятием, нежели предпринимательская деятельность¹¹. На наш взгляд, наиболее аргументированную позицию занимают те, кто полагает, что предпринимательская и приносящая доход деятельность являются *самостоятельными правовыми категориями*, отражающими разные виды экономической деятельности¹².

В основе разграничения данных категорий лежит направленность деятельности некоммерческих организаций, прежде всего не на получение прибыли, а на решение общественно важных вопросов.

Осуществление деятельности, приносящей доход, не означает ее направленность на извлечение прибыли. Она может не только не приносить прибыль, но и в итоге иметь убыточный характер для осуществляющего ее лица. Соответственно, деятельность предпринимателей, ориентированная на получение прибыли (в частности, предполагающая снижение издержек, в т.ч. за счет качества производимых благ), и социально направленная деятельность некоммерческих структур, приносящая доход, по своей экономической природе принципиально различны¹³.

Принятие такой позиции позволяет утверждать, что деятельность некоммерческих организаций, приносящая доход в результате произ-

⁸ Возможность ее осуществления должна предусматриваться в уставе; деятельность должна служить достижению целей создания организации и соответствовать им; организация должна обладать достаточным имуществом.

⁹ См.: Сойфер Т.В. Указ. соч.

¹⁰ См., напр.: Гросул Ю.В. О праве некоммерческих организаций на занятие предпринимательской деятельностью // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2013. № 3. С. 18; Лаптев В.В. Субъекты предпринимательского права. М. 2003. С. 22.

¹¹ См., напр.: Тарасенко О.А. О предпринимательской и приносящей доход деятельности некоммерческих организаций // Юрист. 2014. № 23. С. 18; Звездина Т.М. К вопросу о соотношении понятий предпринимательской и приносящей доход деятельности некоммерческих организаций // Бизнес, менеджмент и право. 2014. № 2. С. 75.

¹² См.: Трачук О.В. Гражданско-правовое регулирование приносящей доход деятельности образовательного учреждения: Автореф. дис. к.ю.н. М.: Российская государственная академия интеллектуальной собственности, 2012. С. 10.

¹³ См.: Сойфер Т.В. Указ. соч.

водства и реализации товаров, оказания услуг, выполнения работ, не может быть отнесена к предпринимательской, поскольку априори не направлена на извлечение прибыли. По указанным причинам представляется необоснованной позиция законодателя, не допускающего возможность осуществления некоммерческими организациями экономической деятельности, приносящей доход, в качестве основной¹⁴.

Развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций, в т.ч. и в сфере социального обслуживания населения, отвечает стратегическим приоритетам России, политике модернизации и инновационной переориентации экономики. Подтверждением этому является то, что начиная с 2013 г. в своих ежегодных посланиях Президент РФ В.В. Путин постоянно поднимает эту тему.

«Мы будем и дальше поддерживать социально ориентированные некоммерческие организации... Мы должны исключить дискриминацию негосударственного сектора в социальной сфере, убрать для него все барьеры. ...Конкуренция — это решающий фактор повышения качества услуг социальной сферы. Кроме того, необходимо запустить механизм независимой оценки качества услуг, обеспечить открытость информации о работе учреждений социальной сферы...»¹⁵.

В этом отношении показательно мнение Л.И. Якобсона о том, что «в одиночку государство не справится. Необходимо дополнить усилия и средства государства в социальной сфере усилиями и средствами негосударственных структур, коммерческих и некоммерческих. Причем дополнить надо так, чтобы не происходило вытеснение государства»¹⁶.

Правовой основой деятельности некоммерческих организаций является Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 30.12.2015 г.) «О некоммерческих организациях».

Указанным Законом определены полномочия органов государственной власти Российской Федерации¹⁷, органов государственной власти субъектов Российской Федерации¹⁸, органов местного самоуправления по решению вопросов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

¹⁴ См.: Там же.

¹⁵ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 г. / Российская газета, 5 дек. 2014 г. № 278.

¹⁶ В третий день Гайдаровского форума прошла пленарная дискуссия «Стратегическая инициатива государства — расширение доступа бизнеса в социальную сферу» / URL: <http://www.gaidarforum.ru/ru/full>.

¹⁷ К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации относится: формирование и осуществление государственной политики в области поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций; разработка и реализация федеральных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций; мониторинг и анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, а также иные полномочия, устанавливающие основные принципы и правила деятельности СОНКО (социально ориентированных некоммерческих организаций).

¹⁸ Органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают участие в осуществлении государственной политики в области поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций; осуществляют разработку и реализацию региональных и межмуниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций с учетом социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей.

В соответствии со ст. 31.1. указанного Закона органы государственной власти и органы местного самоуправления могут оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами социально значимых видов деятельности, например, таких как социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан; подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев.

Оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям осуществляется в различных формах.

Первая. Финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций.

Вторая. Предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

Третья. Осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у социально ориентированных некоммерческих организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Четвертая. Предоставление юридическим лицам, оказывающим социально ориентированным некоммерческим организациям материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

Оказание финансовой поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям может осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов путем предоставления субсидий.

Оказание имущественной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления путем передачи во владение и (или) в пользование таким некоммерческим организациям государственного или муниципального имущества. Указанное имущество должно использоваться только по целевому назначению.

Для признания некоммерческих организаций социально ориентированными законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований могут устанавливаться наряду с предусмотренными указанным Законом видами деятельности другие виды деятельности, направленные на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации.

Так, например, в Тюменской области принят Закон от 18.02.2016 г. № 2 «О поддержке социально ориентированных некоммерческих ор-

ганизаций в Тюменской области», предусматривающий признание некоммерческих организаций социально ориентированными при осуществлении ими деятельности в сфере защиты семьи, детства, материнства и отцовства, укрепления традиционных семейных отношений и ценностей, профилактики и преодоления социального сиротства, развития семейных форм устройств, к которым относятся такие формы, как усыновление (удочерение), опека (попечительство), приемная семья; семейно-воспитательная группа.

Следующим уровнем правовой регламентации деятельности социально ориентированных НКО является ее регулирование подзаконными актами федерального и регионального уровней.

Так, на федеральном уровне принят ряд постановлений Правительства РФ, устанавливающих правила предоставления субсидий НКО. К ним относятся Постановление Правительства РФ от 23.08.2011 г. № 713 (ред. от 09.09.2015 г.) «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям»; Постановление Правительства РФ от 15.08.2015 г. № 846 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в области комплексной реабилитации и ресоциализации лиц, осуществляющих незаконное потребление наркотических средств или психотропных веществ» и др.

На территории, например, Тюменской области также принят ряд нормативных правовых актов в сфере деятельности социально значимых НКО: Постановление Правительства Тюменской области от 21.11.2012 г. № 470-п (ред. от 01.12.2015 г.) «О порядке предоставления государственной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в форме субсидии на финансовое обеспечение грантов Губернатора Тюменской области в сфере профилактики наркомании и социальной реабилитации наркозависимых»; Постановление Правительства Тюменской области от 06.10.2008 г. № 295-п (ред. от 01.12.2015 г.) «О порядке предоставления государственной поддержки региональным спортивным федерациям в форме субсидии на финансовое обеспечение грантов Губернатора Тюменской области в сфере физической культуры и спорта»; Постановление Правительства Тюменской области от 24.11.2009 г. № 339-п (ред. от 17.08.2015 г.) «Об утверждении порядка определения объема и предоставления субсидий из областного бюджета некоммерческим организациям»; Постановление Правительства Тюменской области от 26.05.2008 г. № 139-п (ред. от 30.06.2014 г.) «Об утверждении Положения о порядке и условиях предоставления субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность по проведению социально-культурных мероприятий для работников образования и науки, здравоохранения, культуры» и др.

Вышеуказанные нормативные правовые акты регламентируют вопросы государственной поддержки социально ориентированных НКО в форме финансирования путем предоставления соответствующей субсидии на реализацию проектов (программ), отобранных уполномо-

ченными органами на основании заключений экспертных советов по установленным нормативными правовыми актами критериям.

Наряду с рассмотренной выше схемой финансирования некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в сфере социального обслуживания, социальной поддержки и защиты граждан, при непосредственном оказании социальных услуг населению имеют возможность бюджетного финансирования в порядке, установленном Федеральным законом от 28.12.2013 г. № 442-ФЗ (ред. от 21.07.2014 г.) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

В соответствии со ст. 30 Федерального закона № 442-ФЗ финансовое обеспечение предоставления социальных услуг негосударственными организациями, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность по социальному обслуживанию, и предоставляющими социальные услуги социально ориентированными некоммерческими организациями осуществляется путем предоставления субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ в соответствии с бюджетным законодательством РФ, проведения закупок социальных услуг в соответствии с законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также за счет средств получателей социальных услуг при предоставлении социальных услуг за плату или частичную плату.

В случае, если гражданин получает социальные услуги у поставщиков социальных услуг, включенных в соответствующий реестр и не финансируемых из бюджета на основании государственного задания, то такому поставщику выплачивается компенсация. Размер и порядок выплаты компенсации определяются нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Порядок и размер выплаты подобных компенсаций поставщикам социальных услуг в Тюменской области регулируются Постановлением Правительства Тюменской области от 11.09.2014 г. № 486-п «Об утверждении Порядка и размера выплаты компенсации поставщику или поставщикам социальных услуг, которые включены в реестр поставщиков социальных услуг Тюменской области, но не участвуют в выполнении государственного задания (заказа)».

По состоянию на 01.05.2016 г. в реестре поставщиков социальных услуг населению негосударственный сектор социального обслуживания Тюменской области представлен тремя негосударственными организациями: ТГООИОЗ «ЗАБОТА», ООО «Дом Солнца», ТООО «Будущее начинается сейчас», оказывающими социальные услуги населению.

Развитие и организация деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций в Тюменской области осуществляется в соответствии с «дорожной картой», утвержденной Распоряжением Правительства Тюменской области от 08.12.2015 г. № 1866-рп «Об утверждении плана мероприятий („дорожной карты“) „Формирование системы развития и поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Тюменской области“».

Указанной «дорожной картой» предусмотрено в т.ч. предоставление субсидий из бюджета Тюменской области СО НКО в рамках подпрограммы «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций» государственной программы Тюменской области «Основные направления развития отрасли „Социальная политика“ до 2020 года» в соответствии с Постановлением Правительства Тюменской области от 17.10.2011 г. № 363-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из бюджета Тюменской области социально ориентированным некоммерческим организациям».

Созданная федеральным законодателем правовая основа деятельности некоммерческих организаций, в т.ч. закрепление закрытого перечня их возможных организационно-правовых форм, в целом обеспечивает реализацию того предназначения, какое отводится некоммерческим организациям в рамках рыночной экономики. Этому способствует и введение нового понятия в отношении предпринимательской деятельности НКО — «приносящая доход деятельность». На наш взгляд, оно учитывает экономический смысл возмездной деятельности НКО, направленной на укрепление имущественного потенциала этих организаций, а не на получение прибыли¹⁹.

Сегодня потенциал социально ориентированных некоммерческих организаций в целом позволяет оказывать государственные услуги населению на достаточно высоком качественном уровне. Однако активизации их деятельности могли бы способствовать Общественные палаты субъектов Российской Федерации.

* * *

С учетом изложенного полностью разделяем мнение Е.А. Абросимовой о необходимости разработки комплексной концепции участия юридических лиц, созданных как НКО, в развитии экономического потенциала страны²⁰.

Постепенное открытие бюджетного финансирования, возможность выбора гражданами поставщиков социальных услуг, развитие конкуренции — вот основные тренды реформирования социальной сферы в Российской Федерации, причем значительную роль в проведении и реализации принципиально новых подходов функционирования социальной сферы должны сыграть органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Необходимые инструменты, соответствующие полномочия у органов государственной власти субъектов РФ имеются. Они, на наш взгляд, достаточны для активизации игроков негосударственного сектора социальной сферы, в т.ч. и путем:

- нормативно-правового регулирования предоставления НКО финансирования за счет средств регионального бюджета;
- установления государственных преференций для НКО на уровне субъекта;
- выравнивания положения социально ориентированных некоммерческих организаций с бюджетными организациями.

¹⁹ См.: Абросимова Е.А. Некоммерческие организации в экономике: проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2016. № 1. С. 9—13.

²⁰ Там же.