

Государственная поддержка деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг

Информационно-аналитический материал

В современном мире укрепление взаимодействия власти и институтов гражданского общества, развитие социально ориентированных некоммерческих организаций являются мощнейшим ресурсом развития России, консолидации общества, обеспечения социальной гармонии. По словам Президента России В.В. Путина, «**нужно создавать максимально комфортные условия для работы социально ориентированных НКО, снимать остающиеся барьеры для их деятельности в сфере социального обслуживания, здравоохранения, образования, формировать эффективно функционирующее правовое поле**»¹.

Согласно данным Министерства юстиции Российской Федерации, на 1 января 2017 г. в Российской Федерации зарегистрирована 223 861 некоммерческая организация². Более половины из них осуществляют деятельность в области социальной защиты³.

Деятельность социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СОНКО)⁴ – один из способов сохранения и приумножения образовательного, научного, культурного и духовного потенциала общества. С помощью СОНКО создаются рабочие места для инвалидов, обеспечивается социализация детей-инвалидов и лиц пожилого возраста, реабилитация, а также социальная и трудовая реинтеграция наркозависимых лиц. Проекты СОНКО нацелены на популяризацию здорового образа жизни; помощь наиболее социально уязвимым категориям населения, людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию; профилактику социально опасных форм поведения граждан.

Кроме того, механизмы общественного контроля, которые используют НКО, способствуют эффективности и прозрачности работы государственных служб.

Поддержка СОНКО является одним из долгосрочных приоритетов государственной политики России. В Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. главой государства был предложен ряд конкретных решений в поддержку СОНКО. В их числе: запуск программы президентских грантов для оказания помощи НКО,

¹ Выступление Президента РФ В.В. Путина на пленарном заседании Общероссийского форума «Государство и гражданское общество: сотрудничество во имя развития» 15 января 2015 г.

² Из проекта Доклада о результатах деятельности Министерства юстиции РФ за 2016 г.

³ Анализ деятельности СОНКО за прошедшие 3 года, проведенный Советом Федерации в преддверии второго Форума социальных инноваций регионов, показал, что в стране действует более 140 тыс. СОНКО, где работают 990 тыс. сотрудников и более 2,4 млн. добровольцев / <http://socio-forum.com>

⁴ Согласно Федеральному закону от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» СОНКО признаются некоммерческие организации, осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества.

работающим в малых городах и селах; установление НКО, зарекомендовавшим себя «как безупречные партнеры», правового статуса НКО – исполнителя общественно полезных услуг с предоставлением им преференций и льгот; поэтапное направление некоммерческим организациям до 10% средств региональных и муниципальных социальных программ для привлечения этих организаций к оказанию социальных услуг гражданам.

Правовое регулирование поддержки деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг

Нормативно-правовая база, создающая условия для развития социально ориентированных некоммерческих организаций, в последние годы активно развивается. Так, с 1 января 2015 г. СОНКО включены в систему социального обслуживания населения России, законодательно определены принципы финансового обеспечения их работы по предоставлению социальных услуг⁵.

Для организаций, осуществляющих социальное обслуживание, по аналогии с медицинскими и образовательными организациями, созданы условия для благоприятного налогового режима: предусмотрена возможность применения налоговой ставки 0% по налогу на прибыль⁶.

Правительством Российской Федерации утверждена государственная программа Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»⁷, включающая Подпрограмму 4 «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». Целями Подпрограммы являются: развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг; создание прозрачной и конкурентной системы государственной поддержки НКО, оказывающих социальные услуги населению; развитие взаимодействия государства, населения, бизнеса и структур гражданского общества, в том числе с применением механизмов государственно-частного партнерства.

В Стратегии развития малого и среднего предпринимательства до 2030 г.⁸ наряду с общими мерами поддержки малого бизнеса предусматриваются механизмы поддержки социального предпринимательства и бизнеса в социальной сфере.

Принят ряд комплексных документов, направленных на расширение доступа негосударственных организаций, прежде всего, СОНКО, к оказанию населению услуг в социальной сфере, предоставляемых за счет

⁵ Федеральный закон от 28 января 2013 г. № 442-ФЗ, вступил в силу 1 января 2015 г.

⁶ Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 464-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

⁷ Утверждена постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 296.

⁸ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 2 июня 2016 г. № 1083-р.

бюджета⁹.

Для систематизации работы СОНКО **созданы специальные реестры**, с помощью которых государство определяет приоритетные направления для НКО и частного бизнеса.

Наряду с реестром СОНКО¹⁰, а также реестром поставщиков **социальных услуг¹¹ законодательно установлен статус некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг**, определяющий круг организаций, которые станут основными субъектами доступа СОНКО на рынок услуг в социальной сфере, оказываемых за счет бюджета¹². По мнению экспертов, введение такого статуса, а также создание реестра СОНКО – исполнителей общественно полезных услуг будет способствовать преодолению неустойчивости деятельности НКО, многие из которых находятся в зависимости от краткосрочных субсидий и грантов¹³.

Согласно Федеральному закону от 3 июля 2016 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части установления статуса некоммерческой организации - исполнителя общественно полезных услуг» под НКО – исполнителем общественно полезных услуг понимается СОНКО, которая на протяжении одного года и более оказывает общественно полезные услуги надлежащего качества, не является НКО, выполняющей функции иностранного агента, и не имеет задолженностей по налогам и сборам. СОНКО признается исполнителем общественно полезных услуг и включается в реестр сроком на два года. По истечении указанного срока данная организация может быть вновь признана исполнителем общественно полезных услуг, причем в упрощенном порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Законодательно закреплено право таких организаций на приоритетное получение мер поддержки.

Указом Президента Российской Федерации¹⁴ **определены направления, в которых СОНКО будут оказывать населению услуги в**

⁹ Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа СОНКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 гг. (утвержден Заместителем Председателя Правительства РФ О.Ю. Голодец решением от 23 мая 2016 г. № 3468п-П44); дорожная карта «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 8 июня 2016 г. № 1144-р).

¹⁰ Создан Федеральным законом от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». Закон дал возможность СОНКО участвовать в конкурсах на размещение заказов для государственных и муниципальных нужд и определил приоритетные виды деятельности СОНКО.

¹¹ Создан Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

¹² Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг».

¹³ Гражданский форум Кубани / <http://nko.krasnodar.ru>

¹⁴ Указ Президента РФ от 8 августа 2016 г. № 398 «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг».

социальной сфере. В их числе: социальная помощь детям, инвалидам, гражданам пожилого возраста, лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации; профилактика социально значимых заболеваний; помощь в трудоустройстве и в решении иных проблем, связанных с трудовой адаптацией.

В соответствии с приоритетными направлениями деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг утверждены¹⁵ перечень данных услуг¹⁶, оказываемых организациями, вошедшими в реестр некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг (сроком на два года), и критерии оценки качества их оказания социально ориентированными некоммерческими организациями¹⁷.

В начале 2017 г. постановлением Правительства Российской Федерации¹⁸ утверждены порядок признания СОНКО исполнителем общественно полезных услуг и порядок ведения реестра СОНКО – исполнителей общественно полезных услуг. В 76 субъектах Российской Федерации сформированы органы, осуществляющие координационные функции по обеспечению поэтапного доступа СОНКО к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, в 74 – утверждены и реализуются соответствующие комплексные планы.

Предполагается, что принятые решения позволят СОНКО участвовать наравне с другими хозяйствующими субъектами в оказании услуг в социальной сфере, обеспечивая их надлежащее качество.

Развитие социального предпринимательства в России, а также меры государственной поддержки СОНКО

За последние годы Россией накоплен значительный опыт функционирования некоммерческих организаций на рынке социальных услуг. Это наглядно показал второй Форум социальных инноваций регионов¹⁹, на площадках которого было обсуждено более 200 докладов о достижениях и проблемах социальной сферы, представлен лучший

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 27 октября 2016 г. № 1096.

¹⁶ В перечень включены услуги по оказанию содействия в трудоустройстве несовершеннолетних граждан; социальной адаптации безработных граждан на рынке труда; содействию занятости и самозанятости инвалидов; социальному сопровождению семей, воспитывающих детей с ограниченными возможностями здоровья; социально-бытовой адаптации инвалидов; оказанию социальной помощи детям, инвалидам, гражданам пожилого возраста; профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; профилактике социального сиротства; содействию устройству детей на воспитание в семью; психолого-медико-педагогической реабилитации детей; санаторно-курортному лечению детей и молодежи; присмотру и уходу за детьми; дополнительному образованию граждан пожилого возраста и инвалидов; профилактике социально значимых заболеваний; патронажу семей, имеющих лиц, страдающих тяжелыми заболеваниями; паллиативной медицинской помощи.

¹⁷ Наличие у лиц, непосредственно задействованных в исполнении общественно полезной услуги, необходимой квалификации; удовлетворенность получателей качеством оказания услуг; открытость и доступность информации о некоммерческой организации – исполнителе общественно полезных услуг; отсутствие такой организации в реестре недобросовестных поставщиков.

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 26 января 2017 г. № 89 «О реестре некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг».

¹⁹ Второй Форум социальных инноваций регионов проходил 8–9 июня 2017 г. в г. Красногорске Московской области. В его работе приняли участие представители всех субъектов РФ.

региональный опыт развития социального предпринимательства.

Нормативно-правовая база в сфере поддержки социально ориентированных НКО большинства субъектов Российской Федерации приведена в соответствие с федеральным законодательством²⁰. Утверждены соответствующие государственные программы²¹.

В соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях»²² органы государственной власти и органы местного самоуправления оказывают поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям в приоритетном порядке, включая финансовую, имущественную, информационную, консультационную поддержку, а также поддержку в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев СОНКО.

Главной преференцией СОНКО – исполнителей общественно полезных услуг является законодательное закрепление возможности получения финансовой поддержки в форме субсидий из всех уровней бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также имущественной поддержки на более длительный по сравнению с другими НКО срок – не менее двух лет²³. По мнению экспертов, подобных сюжетов развития ситуации в третьем секторе в других странах не наблюдается²⁴.

В числе иных мер поддержки, на которые могут претендовать данные организации: использование бесплатного эфирного времени на государственных и муниципальных теле- и радиоканалах, бесплатной печатной площади в государственных и муниципальных периодических печатных изданиях, возможность размещения информационных материалов некоммерческой организации в сети «Интернет»; организация государственными органами и органами местного самоуправления курсов повышения квалификации и обучающих мероприятий для работников и добровольцев таких организаций.

Проблемы получения НКО статуса исполнителя общественно полезных услуг

В современных условиях процесс получения НКО нового статуса исполнителя общественно полезных услуг идет достаточно сложно. В реестр некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг Минюста России по состоянию на 7 июля 2017 г. включено лишь 13 организаций, большинство из которых зарегистрировано в Москве. Основная причина, по мнению члена Общественной палаты Российской Федерации Е.А. Тополевой-Солдуновой, состоит в том, что для включения в Реестр некоммерческих

²⁰ По состоянию на начало мая 2017 г. – 69 регионов.

²¹ По состоянию на начало мая 2017 г. – 56 регионов.

²² Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ.

²³ Согласно п. 5 ст. 31.1 Федерального закона № 7-ФЗ СОНКО могут быть предоставлены государственные субсидии сроком на один год.

²⁴ Гражданский форум Кубани / <http://nko.krasnodar.ru>

организаций – исполнителей общественно полезных услуг НКО должны получить заключения от федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ) о надлежащем качестве оказываемых ими услуг, однако ни один из ответственных органов до сих пор не разработал регламенты взаимодействия с НКО.

На официальных сайтах ФОИВ не размещена публичная информация по данному вопросу. Кроме того, отсутствует единый перечень необходимых документов для включения НКО в данный реестр. В результате в Общественную палату Российской Федерации регулярно поступает информация из регионов о том, что «многие министерства в субъектах отказывают НКО в предоставлении заключения для вхождения в реестр исполнителей общественно полезных услуг»²⁵.

В целях преодоления существующих преград на пути включения СОНКО в реестр исполнителей общественно полезных услуг, а также во исполнение перечня поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г.²⁶ Министерством юстиции Российской Федерации подготовлен и внесен в Государственную Думу проект федерального закона о наделении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации наряду с федеральными органами исполнительной власти полномочиями по оценке качества оказываемых СОНКО общественно полезных услуг, а территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации – полномочиями по принятию решений о признании таких организаций исполнителями общественно полезных услуг и включении их в реестр²⁷.

Предполагается, что принятие закона будет способствовать сокращению сроков фактического прохождения СОНКО процедур, предусмотренных Правилами принятия решения о признании данных организаций исполнителями общественно полезных услуг²⁸.

²⁵ Из выступления члена Комиссии Общественной палаты РФ по социальной политике, трудовым отношениям и качеству жизни граждан Е.А. Тополевой-Солдуновой в рамках онлайн-совещания членов Общественной палаты РФ и общественных палат регионов от 15 марта 2017 г.

²⁶ от 5 декабря 2016 г. № Пр-2346, пп. «д» п. 1.

²⁷ Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 31⁴ Федерального закона «О некоммерческих организациях» (распоряжение Правительства РФ от 4 июля 2017 г. № 1420-р).

²⁸ Согласно действующей редакции Федерального закона № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» качество оказываемых СОНКО общественно полезных услуг должно оцениваться федеральными органами исполнительной власти. В то же время законодательством, в частности Федеральным законом «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», организация предоставления, а также контроля качества оказания отдельных общественно полезных услуг возложена на органы исполнительной власти субъектов РФ. Кроме того, полномочия по принятию решений о признании СОНКО исполнителями общественно полезных услуг и включении таких организаций в реестр исполнителей общественно полезных услуг Федеральным законом № 7-ФЗ возложены на Минюст России, но не на его территориальные органы. Такое распределение полномочий по оценке качества оказываемых СОНКО общественно полезных услуг и ведению реестра СОНКО – исполнителей общественно полезных услуг может повлечь проблемы правоприменения, связанные с отсутствием у федеральных органов исполнительной власти необходимой информации о СОНКО, оказывающих общественно полезные услуги в регионах, представлением документов самими некоммерческими организациями для их включения в реестр исполнителей общественно полезных услуг / <http://government.ru/activities/selection/301/28300/>.

Вопросы развития инфраструктуры поддержки некоммерческого сектора

Существенным препятствием на пути продвижения некоммерческих организаций в социальную сферу также является недостаточное развитие инфраструктуры поддержки некоммерческого сектора. Лишь в четверти регионов на сегодняшний день функционируют ресурсные центры поддержки НКО или центры инноваций социальной сферы²⁹.

Кроме того, отсутствует единая целостная система государственного учета НКО³⁰. Нет точных официальных данных о количестве штатных сотрудников данных организаций, методик оценки числа волонтеров и внештатных сотрудников НКО, что приводит к невозможности установления реальных экономических и человеческих ресурсов «третьего сектора». Нет системного отображения актуальной информации о деятельности СОНКО. Отсутствует нормативно закрепленный порядок получения государственной услуги в электронном виде в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций на Едином портале государственных и муниципальных услуг.

Предложения по совершенствованию деятельности СОНКО

Совершенствованию деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций будут способствовать:

разработка типовой модели ресурсного центра поддержки некоммерческих организаций, предоставляющих услуги в социальной сфере, переход от разрозненных ресурсных центров к развитию сети межрегиональных и региональных центров, включая центры социальных инноваций³¹;

создание геоинформационной карты инфраструктурных ресурсов и ресурсных центров, которые могут быть использованы СОНКО³²;

введение публичной отчетности СОНКО о результатах своей деятельности в качестве одного из основных методов повышения ее прозрачности;

создание единых информационных ресурсов СОНКО, аккумулирующих информацию о составе, проектах, услугах СОНКО как один из способов информирования о деятельности СОНКО;

формирование постоянно действующих электронных ресурсов по информированию граждан, повышению их правовой компетентности в

²⁹ Центры инноваций социальной сферы создали, в том числе, республики Алтай, Башкортостан, Дагестан, Кабардино-Балкарская, Коми, Мордовия; Алтайский, Ставропольский и Хабаровский края; Астраханская, Белгородская, Вологодская, Кемеровская, Омская, Пензенская, Тамбовская, Ульяновская области, Ханты-Мансийский автономный округ.

³⁰ На сегодняшний день общий учет числа НКО ведет Минюсти России. Минэкономразвития России ведет учет СОНКО. Собственный учет ведут региональные органы власти, налоговые органы, профильные министерства.

³¹ Предложение Заместителя Председателя Совета Федерации Г.Н. Кареловой / <http://socio-forum.com>

³² Там же.

сфере социального обслуживания;

регулярное освещение деятельности социальных инвесторов и СОНКО в средствах массовой информации;

формирование единого регламента для различных министерств, содержащего сведения об объеме предоставляемой информации по оказываемым НКО услугам, квалификации сотрудников и т.д.³³;

активное участие самих некоммерческих организаций в мониторинге федерального законодательства о СОНКО – исполнителях общественно полезных услуг и др.

Перечисленные меры могут способствовать повышению качества и прозрачности работы СОНКО, укреплению доверия населения к их деятельности.

Исп.: Фалецкая Е.А., т. 8(495)697-75-47.

³³ Предложение члена Комиссии Общественной палаты РФ по социальной политике, трудовым отношениям и качеству жизни граждан Е.А. Тополевой-Солдуновой / <http://www.opkhv.ru/news/2986>