

УДК 321

В статье приводится описание результатов исследования, направленного на выявление федерального вектора изменений законодательства в отношении некоммерческого сектора России в 2017 году.

Автором акцентируется внимание на федеральном векторе усиления поддержки некоммерческих организаций путем введения нового правового статуса «исполнитель общественно полезных услуг» для НКО и утверждения методики рейтингования субъектов России в зависимости от нормативно закрепленных мер поддержки некоммерческих организаций.

Автор указывает, что векторы и тематические приоритеты государственной поддержки некоммерческих организаций влияют на развитие регионального законодательства и могут оказывать влияние на трансформацию самого некоммерческого сектора в России.

Ключевые слова: исполнитель общественно полезных услуг; некоммерческая организация; государственная поддержка некоммерческих организаций.

The article describes the results of a study aimed at identifying the federal vector of legislative changes in relation to the Russian non-profit sector in 2017.

The author focuses attention on the federal vector of strengthening support for non-profit organizations by introducing a new legal status of “performer of socially useful services” for NGOs and approval of the methodology for rating subjects Russian federal subjects depending on their normatively fixed measures to support non-profit organizations.

The author points out that the vectors and thematic priorities of state support for non-profit organizations influence the development of regional legislation and can influence the transformation of the non-profit sector in Russia itself.

Keywords: performer of socially useful services; non-profit organization; state support of non-commercial organizations.

Е. А. Исаева

Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

Elenia2000@mail.ru

**Развитие законодательства Ярославской области
о поддержке некоммерческих организаций в 2017 году:
влияние федеральных тенденций***

Научная статья

Е. А. Isaeva

P. G. Demidov Yaroslavl State University

**Development of the Legislation of the Yaroslavl Region
in Terms of Support of Non-Profit Organizations in 2017:
the Impact of Federal Trends**

Scientific article

Некоммерческий сектор субъекта России, его структура, тематические приоритеты, выбранные организациями для работы, являются отражением как социально-значимых проблем, существующих в регионе, так и векторов развития законодательства федерального и особенно регионального уровня. Увеличение числа актов и нормативно закрепленных механизмов, направленных на поддержку НКО, формирует определенный стимул для гражданских

активистов по оформлению в качестве юридического лица уже сложившихся объединений, приданию юридического статуса проектам, реализуемым на конкретной территории [1, с.130–148].

Как правило, именно федеральное законодательство иногда императивно, иногда исподволь, к примеру с помощью финансового стимулирования, что намного эффективнее, активизирует развитие нормативной базы субъектов России.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта №16-03-00394 а «Управление гражданской активностью на региональном уровне: инструменты и результаты (на примере Ярославской области)».

© Исаева Е. А., 2018

В новых федеральных ориентирах, отразившихся в законодательстве в 2017 году, сделан акцент на усилении поддержки некоммерческих организаций. Это проявилось, в частности, в выделении новой правовой категории «некоммерческие организации – исполнители общественно полезных услуг» (далее ИОПУ) [2, с. 60-64]. В 2017 году было принято Постановление Правительства РФ № 89 от 26.01.2017 «О реестре некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг» (вместе с «Правилами принятия решения о признании социально ориентированной некоммерческой организации исполнителем общественно полезных услуг», «Правилами ведения реестра некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг»). Важно также отметить Постановление СФ ФС РФ № 31-СФ от 15.02.2017 «О региональных аспектах социальной политики Правительства Российской Федерации», в котором органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано оказывать содействие социально ориентированным некоммерческим организациям, включая информационную помощь, в получении статуса исполнителя общественно полезных услуг. Фактически законодатель, установив приоритетный статус исполнителя общественно полезных услуг, сместил вектор поддержки НКО, оказываемой на региональном уровне, – все виды поддержки должны в первую очередь предоставляться именно ИОПУ, то есть если ИОПУ участвует в общем конкурсе на поддержку, то особый статус ставит данную НКО в привилегированное положение и фактически обеспечивает автоматическую победу. Но 2017 год явно показал, что количество ИОПУ по России незначительно и порядок получения данного статуса требует доработки. За 2017 год в реестр ИОПУ вошли менее 80 некоммерческих организаций по стране. Сложность предусмотренной процедуры была скорректирована Постановлением Правительства РФ от 24.01.2018 № 57 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 2017 г. № 89», позволившим социально ориентированным некоммерческим организациям получать заключение о качестве оказываемых общественно полезных услуг и входить в соответствующий реестр не на федеральном, а уже на региональном уровне. На 5 марта 2018 года в реестр вошли 95 некоммерческих организаций, из них 2 организации из Ярославской области [3].

Нормативные акты субъектов России, в том числе и Ярославской области (Закон ЯО от 25.12.2017 № 61-з «О внесении изменений в Закон Ярославской области «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Ярославской области»)), закрепили в соответствии с Федеральным законом от 19.12.2016 № 449-ФЗ «О внесении изменений в статью 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»» минимальный двухлетний срок предоставления ИОПУ мер финансовой поддержки в форме субсидий либо имущественной поддержки. Приказ Департамента финансов ЯО от 25.09.2017 № 32н (ред. от 21.12.2017) «Об утверждении типовой формы соглашения (договора) о предоставлении из областного бюджета субсидии некоммерческой организации в соответствии с пунктом 2 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» в новой редакции содержит положение о том, что в случае заключения соглашения (договора) с некоммерческой организацией – исполнителем общественно полезных услуг настоящее(ий) соглашение (договор) заключается на срок не менее двух лет.

При этом на уровне субъектов России возникла проблема, связанная с необходимостью трансформации региональных программ поддержки СО НКО и порядка оказания поддержки некоммерческим организациям. Для ИОПУ должен быть разработан отдельный порядок оказания мер поддержки, так как длительные сроки оказания поддержки не предусматривались региональными программами, как правило привязанными к конкретному финансовому году. И, в русле логики законодателя, ИОПУ, как указывалось выше, должна в любом проводимом конкурсе выходить победителем в связи с нормативно закрепленным приоритетным положением, то есть конкурировать некоммерческие организации – исполнители общественно полезных услуг должны только друг с другом.

В Ярославской области Постановлением Правительства ЯО от 21.11.2017 № 860-п «О внесении изменений в постановление Правительства области от 28.04.2016 № 513-п» утвержден новый порядок определения объема, предоставления и возврата субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям в целях финансового обеспечения (возмещения затрат) оказания общественно полезных услуг. Он устанавливает цели, условия и порядок предоставления субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям

в целях финансового обеспечения (возмещения затрат) оказания общественно полезных услуг, порядок возврата субсидий в случаях нарушения установленных Порядком условий их предоставления. Фактически нормативный акт принят на опережение существующей действительности по причине того, что на момент его принятия в регионе была лишь одна НКО – ИОПУ. Но этот вектор можно оценить как позитивный для трансформации некоммерческого сектора региона. Приобретение статуса исполнителя общественно полезных услуг выводит НКО на новый уровень развития, требуя соблюдения качества оказываемых социальных услуг, соответствие их установленным стандартам качества. Это стимулирует профессионализацию некоммерческого сектора. Но также введение приоритетной поддержки для некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг влечет трансформацию сектора в плане подстройки своей деятельности сугубо под оказание услуг и именно тех услуг, которые финансово поддерживаются государством. Фактически государство «поманило» некоммерческие организации в нужном для себя направлении, а у последних есть выбор: либо подстроиться под требования законодательства для получения всех видов поддержки, либо искать источники финансирования вне государственного бюджета. Особо отметим, что остроту ситуации пока серьезным образом снижает то, что к некоммерческим организациям не предъявляется требование быть ИОПУ для получения государственной поддержки в рамках конкурса грантов Президента России. Распоряжение Президента РФ от 19.02.2018 № 32-рп «Об обеспечении в 2018 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина» не делает акцент на ИОПУ, а предусматривает оказание поддержки некоммерческим неправительственным организациям, участвующим в развитии институтов гражданского общества, реализующим социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. При этом нормативный акт опять же выделяет приоритетные направления деятельности, в реализации которых заинтересовано государство, что стимулирует НКО к выбору поддерживаемого государством направления работы. Отметим, что гранты Президента России для НКО являются

серьезным стимулятором развития гражданской активности и активизации работы НКО в России. Всего за 2017 год Фондом оператором грантов Президента России было поддержано 3 213 проектов. Общая сумма распределенных за 2017 год грантов составила 6 653,8 млн рублей. В Ярославской области за 2017 год победителями конкурса стали 29 проектов на общую сумму чуть больше 40 млн рублей [4].

Важность поддержки некоммерческих организаций четко прослеживается и из Распоряжения Правительства РФ № 1284-р от 19.06.2017 «Об утверждении перечня показателей, используемых для расчета рейтинга субъектов Российской Федерации». Нормативным актом утвержден перечень показателей, используемых для расчета рейтинга субъектов Российской Федерации по итогам реализации механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и социального предпринимательства, обеспечения доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере и внедрения конкурентных способов оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере. Регионам рекомендовано ежегодно не позднее 15 мая года, следующего за отчетным, предоставлять в Минэкономразвития России значения показателей, предусмотренных перечнем. Поступившие данные будут направляться в автономную некоммерческую организацию «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» для расчета рейтинга субъектов Российской Федерации по итогам реализации механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и социального предпринимательства, обеспечения доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере и внедрения конкурентных способов оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере. Акцентируем внимание лишь на нескольких показателях:

- темп роста количества социально ориентированных некоммерческих организаций на территории субъекта Российской Федерации по отношению к предыдущему году;

- объем выпадающих доходов бюджета субъекта Российской Федерации в связи с применением некоммерческими организациями (за исключением государственных учреждений, муниципальных учреждений), созданными в формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации

для социально ориентированных некоммерческих организаций, за счет:

пониженных налоговых ставок по налогу на прибыль организаций, установленных законами субъектов Российской Федерации для указанных категорий налогоплательщиков в соответствии с пунктом 1 статьи 284 Налогового кодекса Российской Федерации;

пониженных налоговых ставок по налогу на имущество организаций, установленных законами субъектов Российской Федерации для указанных категорий налогоплательщиков в соответствии с пунктом 2 статьи 380 Налогового кодекса Российской Федерации;

налоговых льгот по налогу на имущество организаций, установленных законами субъектов Российской Федерации в соответствии с пунктом 2 статьи 372 Налогового кодекса Российской Федерации

- доля муниципальных районов и городских округов, реализующих муниципальные программы по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций, в общем количестве муниципальных районов и городских округов в субъекте Российской Федерации;

- доля бюджетных ассигнований, направляемых на предоставление субсидий на реализацию мероприятий по формированию инфраструктуры поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, включая центры инноваций социальной сферы (без учета ассигнований, предоставленных из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на реализацию соответствующих мероприятий), в общем объеме расходов субъекта Российской Федерации

- доля средств бюджета субъекта Российской Федерации, выделяемых негосударственным организациям на предоставление услуг, в общем объеме средств бюджета, выделяемых на предоставление услуг в социальной сфере.

Эти и другие показатели, по которым субъекты России должны будут отчитываться в федеральный центр, четко ориентируют регионы на формы поддержки некоммерческого сектора, которые должны быть внедрены.

К механизмам поддержки можно отнести продвижение в регионе СО НКО как поставщиков социальных услуг (создание благоприятной нормативно-правовой среды); регулярное проведение ярмарок социальных услуг СО НКО; принятие не только региональных, но и муниципальных программ поддержки СО НКО; создание региональных,

межмуниципальных и муниципальных ресурсных центров для СО НКО; создание информационных порталов для СО НКО; оказание информационной поддержки СО НКО путем выделения бесплатного эфирного времени на теле- и радиоканалах, площадей в печатных СМИ; компенсация расходов на проезд и проживание сотрудников и руководителей СО НКО в рамках прохождения обучения или участия в мероприятиях в других субъектах РФ; предоставление региональных налоговых льгот НКО и коммерческим организациям, поддерживающим НКО; имущественная поддержка СО НКО путем предоставления помещений в безвозмездное пользование на конкурсной основе; организация проведения курсов подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников социально ориентированных некоммерческих организаций и др.

В Ярославской области нормативно закреплена финансовая, имущественная, информационная, методическая, консультационная, транспортная поддержка некоммерческих организаций. Отдельным приоритетом региональной программы поддержки СО НКО выступает конкурсная поддержка работы Ресурсного центра для некоммерческих организаций. Ежегодно проводится конкурс муниципальных программ поддержки НКО (табл. 1). При этом не закреплены региональные налоговые льготы для НКО и для коммерческих организаций, оказывающих поддержку некоммерческим организациям.

Несмотря на наличие в регионе почти всех предусмотренных федеральным законодательством форм поддержки некоммерческих организаций [5 с. 59–65], и серьезный вектор поддержки СО НКО на федеральном уровне, и неплохие показатели развития таких институтов, как добровольчество и благотворительность [6 с. 56–61], правозащитное движение по борьбе за гендерное равенство [7 с. 74–93], мы не наблюдаем роста числа вновь создаваемых некоммерческих организаций в Ярославской области. По состоянию на 31.12.2017 года в ведомственном реестре зарегистрированных некоммерческих организаций Управления Минюста России по Ярославской области содержатся сведения о 2126 некоммерческих организациях. Количество вновь создаваемых НКО в регионе в последние три года несущественно, но снижается: 2015 – 123 новых НКО; 2016 – 118; 2017 – 114. Это, конечно, лучше показателя 2014 года, в течение которого было создано всего 97 новых НКО, но значительно хуже динамики 2013 и 2012 годов

Поддержка муниципальных программ поддержки СО НКО

Получатель субсидии (наименование муниципального района (городского округа) Ярославской области)	Размер субсидии по годам, руб.			
	2014	2015	2016	2017
Городской округ г. Ярославль	1354062,00	1155960,00	1401704,00	1037768,00
Некрасовский МР	300511,00	152397,00	210181,00	313262,00
Некоузский МР	-	-	216279,00	334020,00
Угличский МР	269747,00	194 800,00	239 358,00	460821,00
Городской округ г. Рыбинск	769542,00	410 404,00	383154,00	444386,00
г. Переславль-Залесский	-	-	261863,00	325155,00
Ростовский МР	-	-	238420,00	347982,00
Первомайский МР	-	-	203850,00	-
Тутаевский МР	345427,00	204213,00	257349,00	493547,00
Даниловский МР	201711,00	156139,00	252329,00	389350,00
Ярославский МР	-	195601,00	262512,00	302957,00
Брейтовский МР	160996,00	140486,00	-	-
Любимский МР	-	-	-	350752,00

(в 2013 – 163 новых НКО, в 2012 – 160). Получается, что развитие нормативной базы о поддержке НКО способствует скорее не разрастанию некоммерческого сектора экономики, а его профессионализации. Именно качественная работа НКО становится обязательным условием получения государственной поддержки.

Ссылки

- Исаева Е. А., Соколов А. В., Тарусина Н. Н. Гражданская активность россиян: тенденции законодательства и общественной практики // Социально-юридическая тетрадь. 2015. № 5. С.130–148.
- Исаева Е. А. Готовность некоммерческих организаций Ярославской области к получению статуса исполнителей общественно полезных услуг // Вестник Ярославского государственного университета

им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. 2017. № 2 (40). С. 60–64.

3. Реестр исполнителей общественно полезных услуг URL: <http://unro.minjust.ru/NKOPerfServ.aspx> (дата обращения: 05.03.2018).

4. Фонд президентских грантов. URL: <https://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/Home/Konkurs> (дата обращения: 05.03.2018).

5. Исаева Е. А., Соколов А. В. Управление гражданской активностью: опыт Ярославской области // Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. 2017. № 1 (39). С. 59–65.

6. Соколов А. В., Власова А. А. Благотворительность в системе гражданской активности граждан // Власть. 2014. № 12. С. 56–61.

7. Tarusina N., Isaeva E. Equalization of Legal Status with Respect to Gender // Russian Law Journal. 2016. Т. 4, № 3. С.74–93.