

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

**по принятию в субъектах РФ типового положения,
устанавливающего порядок конкурсного распределения
денежных средств субъекта РФ среди некоммерческих организаций**

Оглавление

Введение	3
1. Правовые основания финансовой поддержки некоммерческих организаций	4
2. Субсидии – виды и условия предоставления	7
3. Социально ориентированная некоммерческая организация.....	9
4. Участие Российской Федерации в поддержке социально ориентированных НКО в регионах	10
5. Перечень правовых актов, на основании которых оказывается поддержка НКО в субъектах Российской Федерации	12
6. Комментарии к Типовому положению и рекомендации по его адаптации к конкретным условиям региона.....	13
7. Пять причин внедрить Типовое положение в субъекте РФ, или значение нормативного регулирования процедур предоставления поддержки	18

Введение

Предоставление негосударственным и немунципальным некоммерческим организациям (далее именуются «неправительственные НКО» или просто «НКО») бюджетных денежных средств возможно с использованием различных механизмов.

Перечислим существующие механизмы на примере предоставления неправительственным НКО средств федерального бюджета.

1. Размещение среди некоммерческих организаций заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Вопросы размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд регулируются Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Некоммерческие организации в целом не выделены в особую категорию поставщиков, для которых закон предусматривает какие-либо преимущества при размещении заказа. Исключение составляют лишь общероссийские общественные организации инвалидов. Постановлением Правительства РФ от 17 марта 2008 г. № 175 утвержден перечень (работ, услуг), при размещении заказов на которые могут предоставляться преимущества организациям инвалидов. Остальные неправительственные НКО участвуют в конкурсах наравне с другими лицами (коммерческими организациями, индивидуальными предпринимателями, бюджетными учреждениями).

2. Предоставление субсидий социально ориентированным НКО¹.

Субсидии предоставляются по результатам конкурсного отбора на основании Федерального закона «О некоммерческих организациях» и принятых в соответствии с ним Постановлении Правительства РФ от 23 августа 2011 г. № 713 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям» и Приказом Министерства экономического развития РФ от 8 сентября 2011 г. № 465.

3. Предоставление субсидий иным некоммерческим организациям без использования процедур конкурсного отбора.

Например, Минздравсоцразвития РФ предоставляет субсидии ВОИ, ВОС, ВОГ и Общероссийской общественной организации инвалидов войны в Афганистане². Министерство культуры предоставляет субсидии творческим союзам³.

4. Поддержка в виде грантов.

Особый механизм используется для государственной поддержки некоммерческих организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, – так называемые президентские гранты. Финансирование выделяется по результатам конкурса проектов. Особенность президентских грантов как механизма бюджетного финансирования состоит в том, что для НКО – получателей грантов эти средства не являются бюджетными. Организаторами конкурсов и непосредственными грантодателями являются 5–6 неправи-

¹ О видах субсидий и характеристике социально ориентированных НКО см. ниже соответствующие разделы.

² Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 30 апреля 2010 г. № 311н «О предоставлении за счет средств федерального бюджета субсидий общероссийским общественным организациям инвалидов в рамках федеральной целевой программы «Социальная поддержка инвалидов на 2006 - 2010 годы».

³ См. Постановление Правительства РФ от 18 декабря 2009 г. № 1034 «Об утверждении правил предоставления из федерального бюджета субсидий творческим союзам».

тельственных НКО (в некоммерческом секторе их нередко называют «операторами»). Именно они и только они получают финансирование из бюджета в виде субсидий.

Типовое положение, о внедрении которого речь идет в Методических рекомендациях, касается конкурсного распределения среди НКО бюджетных средств *только в виде прямых субсидий*. Оно может быть использовано в качестве ориентира при опосредованном распределении бюджетных средств в виде грантов, и совершенно не подходит для размещения среди НКО заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд.

В Методических рекомендациях приводятся отдельные правовые нормы законов, иных правовых актов, однако рекомендации рассчитаны на специалистов, которые самостоятельно изучили (или изучат при необходимости) правовые акты в целом.

1. Правовые основания финансовой поддержки некоммерческих организаций

Экономическая поддержка некоммерческих организаций органами власти субъектов Российской Федерации, в том числе финансовая поддержка, предусмотрена Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон № 7-ФЗ), а также иными федеральными законами.

1.1. Согласно пункту 2 статьи 31 Закона № 7-ФЗ оказание экономической поддержки некоммерческим организациям осуществляется в различных формах. Всех форм поддержки Закон № 7-ФЗ не определяет, указывает лишь некоторые из них: размещение у некоммерческих организаций госзаказов; предоставление налоговых льгот донорам (жертвователям, благотворителям); предоставление некоммерческим организациям иных льгот.

Таким образом, Закон № 7-ФЗ прямо не называет такой формы поддержки НКО, как финансовая, но подразумевает ее возможность.

1.2. Согласно пункту 1 указанной статьи органы государственной власти, в том числе органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в соответствии с установленными Федеральным законом № 7-ФЗ и иными федеральными законами полномочиями, могут оказывать некоммерческим организациям экономическую поддержку.

Таким образом, законодательство не предоставляет органам власти субъекта Российской Федерации универсальных полномочий по экономической поддержке НКО. Органы власти субъекта Российской Федерации могут (вправе) или обязаны поддерживать отдельные виды НКО, отдельные направления деятельности НКО только в том случае, если такая поддержка отнесена к их полномочиям. Подобного рода полномочия установлены либо Законом № 7-ФЗ либо иными федеральными законами.

1.3. Закон № 7-ФЗ наделяет органы власти субъектов Российской Федерации полномочиями *только* по решению вопросов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. К указанным полномочиям относятся⁴:

(1) участие в осуществлении государственной политики в области поддержки социально ориентированных НКО;

(2) разработка и реализация региональных и межмуниципальных программ поддержки социально ориентированных НКО с учетом социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей;

⁴ Пункт 2 статьи 31.2 Закона № 7-ФЗ.

(3) финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по проблемам деятельности и развития социально ориентированных НКО за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации на поддержку социально ориентированных НКО;

(4) содействие развитию межрегионального сотрудничества социально ориентированных НКО;

(5) пропаганда и популяризация деятельности социально ориентированных НКО за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации на соответствующий год;

(6) содействие муниципальным программам поддержки социально ориентированных НКО;

(7) анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей деятельности социально ориентированных НКО, оценка эффективности мер, направленных на развитие социально ориентированных НКО в субъектах Российской Федерации, прогноз их дальнейшего развития;

(8) методическое обеспечение органов местного самоуправления и оказание им содействия в разработке и реализации мер по поддержке социально ориентированных НКО на территориях муниципальных образований.

Таким образом, полномочия органов власти субъекта Российской Федерации по оказанию финансовой поддержки социально ориентированных НКО должны реализовываться в рамках региональных и межмуниципальных программ поддержки социально ориентированных НКО.

1.4. Решение вопросов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества, организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения. Указанные полномочия осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). Осуществление указанных полномочий может в порядке и случаях, установленных федеральными законами, дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета⁵.

1.5. Полномочия органов власти субъектов Российской Федерации по решению вопросов поддержки некоммерческих организаций установлены некоторыми другими законами.

Так, органы государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законом субъекта Российской Федерации оказывают поддержку региональным и местным **национально-культурным автономиям** за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций, предоставляемых из федерального бюджета)⁶.

Государство оказывает содействие и помощь, в том числе материальную, техническую и финансовую, **общественным объединениям**, созданным и действующим **в целях защиты прав и законных интересов инвалидов**, обеспечения им равных с другими гражданами возможностей⁷.

К расходным обязательствам субъектов Российской Федерации относятся, в частности, организация и осуществление региональных программ и проектов и межмуниципальных про-

⁵ Статья 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

⁶ Статья 16 Федерального закона от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии».

⁷ Статья 33 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

грамм и проектов в области физической культуры и спорта; *обеспечение развития физической культуры* и спорта инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья⁸.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления оказывают содействие деятельности *общественных объединений ветеранов*⁹.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления могут осуществлять поддержку некоммерческих организаций, являющихся *участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи*, в формах и в порядке, которые установлены Федеральным законом № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и другими федеральными законами¹⁰.

1.6. Финансовая поддержка предусмотрена федеральным законодательством и в отношении тех некоммерческих организаций, на деятельность которых не распространяет свое действие Закон № 7-ФЗ.

Так, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе возмещать в полном объеме осуществляемые за счет целевых взносов затраты на инженерное обеспечение территорий *садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений*¹¹.

Государство стимулирует создание и поддерживает деятельность *сельскохозяйственных кооперативов* путем выделения им средств из бюджетов субъектов Российской Федерации для приобретения и строительства перерабатывающих и обслуживающих предприятий, создания кредитных и страховых кооперативов на основании разработанных планов и прогнозов развития территорий и целевых программ, осуществляет научное, кадровое и информационное обеспечение¹².

1.7. Таким образом, в полномочия органов власти субъекта Российской Федерации входит поддержка широкого круга некоммерческих организаций, относящихся к социально ориентированным НКО (на основе Закона № 7-ФЗ), и поддержка отдельных видов НКО (на основании иных федеральных законов).

Формально в первом и во втором случае акценты расставлены по-разному. В поддержке социально ориентированных НКО акцент ставится на поддержке деятельности. Во втором случае акцент ставится на поддержке организации.

Тем не менее нетрудно заметить, что фактически многие организации, поддерживаемые на основании отдельных законов относятся к категории социально ориентированных, если они, конечно, реально занимаются деятельностью, предусмотренной их уставами (за исключением организаций, деятельность которых не подпадает под действие закона № 7-ФЗ). Так, деятельность общественных объединений инвалидов, ветеранов фактически совпадает с таким видом деятельности социально ориентированных НКО, как социальная поддержка и защита граждан; деятельность национально-культурных автономий может быть описана как деятельность в области просвещения, культуры и искусства, улучшения морально-психологического состояния, поскольку они создаются в целях сохранения самобытности, развитие языка, образования, национальной культуры.

Иными словами, общественные организации инвалидов, ветеранов, национально-культурные автономии могут получать бюджетное финансирование и как отдельные виды НКО, и в рамках региональной программы поддержки социально ориентированных НКО.

⁸ Статья 38 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

⁹ Статья 25 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах».

¹⁰ Статья 27 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

¹¹ Статья 35 Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан».

¹² Статья 7 Федерального закона от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации».

2. Субсидии – виды и условия предоставления

Возможность предоставления субсидий некоммерческим организациям предусмотрена двумя статьями Бюджетного кодекса РФ – статьей 78 и статьей 78.1. И та, и другая субсидия может быть предоставлена как из регионального, так и из местного бюджета. Два вида субсидий имеют принципиальные различия.

2.1. На основании статьи 78 БК РФ субсидии предоставляются: в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг. По бюджетной классификации в федеральном бюджете этот вид расходов имеет код 810¹³. Дадим этой субсидии условное название «производственная».

На основании статьи 78.1 БК РФ субсидии предоставляются некоммерческим организациям. По бюджетной классификации в федеральном бюджете этот вид расходов имеет код 630. Бюджетный кодекс РФ не указывает, в связи с чем предоставляются эти субсидии, поэтому можно утверждать что их назначение – поддержка деятельности НКО. Этому виду субсидии дадим условное название «субсидия НКО».

2.2. «Субсидия НКО», естественно может быть представлена только НКО. Как следует из второго абзаца пункта 2 статьи 78.1 БК РФ, такая субсидия может быть предоставлена любой некоммерческой организации, не являющейся государственным (муниципальным) учреждением.

«Производственная» субсидия предоставляется любым юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и даже физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг. В круг получателей «производственной» субсидии не входят только государственные (муниципальные) учреждения. Таким образом, право на получение «производственной» субсидии некоммерческие организации имеют в той же мере, что и иные лица.

2.3. В отношении «субсидий НКО» конкретная цель их выделения не обозначена.

«Производственная» субсидия выделяется в целях возмещения затрат или недополученных доходов.

Недополученные доходы возникают в случае продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) по льготным ценам, а также передачи их бесплатно. Такого рода «производственные» субсидии получают, например, транспортные организации, недополучившие доход от перевозки льготных категорий пассажиров (пенсионеров, инвалидов и т.д.).

Цель «возмещение затрат» предполагает, что затраты уже имели место и что затраты непосредственно связаны с производством (продажей) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

2.4. Указанные различия между «производственной» субсидией и «субсидией НКО» имеют существенные практические последствия.

Во-первых, претендовать на «производственную» субсидию НКО должна наравне с иными лицами. Предоставление «производственных» субсидий только некоммерческим организациям противоречит смыслу законодательства, следовательно, конкурс должен быть открыт для участия всех юридических лиц и физических лиц, производящих продукцию, в которой заинтересован регион, город, район и т.д.

¹³ См. Приказ Минфина РФ от 21 декабря 2011 г. № 180н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации». Коды видов расходов утверждаются законом (решением) о бюджете либо сводной бюджетной росписью соответствующего бюджета.

Подпункт 3.3.2 Приказа Минфина приводит перечень и правила применения видов расходов, задействованных в федеральном бюджете. Однако отдельные виды расходов, например виды субсидий, содержащихся в подпункте 3.3.2, в силу их универсальности, могут использоваться в бюджетах субъектов Российской Федерации и местных бюджетах.

Во-вторых, далеко не все проекты, далеко не вся общественно полезная деятельность НКО поддается описанию в терминах «производство товаров», «выполнение работ», «оказание услуг».

В-третьих, в рамках «производственной» субсидии законной можно считать компенсацию только тех расходов, которые непосредственно связаны с реализацией товаров, работ, услуг. Многие расходы НКО не попадают в эту категорию.

В-четвертых, Минфин России и ФНС считают, что «производственная» субсидия является доходом получившей субсидию организации, и эту позицию следует считать обоснованной, поскольку по смыслу законодательства субсидия непосредственно связана с производством и реализацией продукции¹⁴.

2.5. Таким образом, у некоммерческих организаций, несомненно, есть законный интерес получать субсидии из бюджетов на основании статьи 78.1 БК РФ. В этом случае:

Претендовать на субсидии могут только некоммерческие организации;

Предоставление субсидии не связано с производством (реализацией) товаров, работ, услуг, не нацелено на возмещение затрат или недополученных доходов, что позволяет более полно и точно отразить специфику деятельности некоммерческих организаций;

Не возникает разногласий с налоговыми органами по вопросу налогообложения: полученная субсидия, без всяких сомнений, не признается доходом, так как является целевым поступлением согласно подпункту 3 пункта 2 статьи 251 НК РФ (средства, предоставленные из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов, на осуществление уставной деятельности некоммерческих организаций).

2.6. Между видами субсидий существуют различия в правовом регулировании.

«Производственные» субсидии предоставляются (см. пункты 2 и 3 статьи 78 БК РФ):

- **из бюджета субъекта Российской Федерации** - в случаях и порядке, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
- **из местного бюджета** - в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования о местном бюджете и принимаемыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами местной администрации.

Нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление «производственных» субсидий, должны определять:

(1) категории и (или) критерии отбора юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц - производителей товаров, работ, услуг, имеющих право на получение субсидий;

(2) цели, условия и порядок предоставления субсидий;

(3) порядок возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении.

Субсидии НКО должны быть предусмотрены законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, в решении представительного органа муниципального образования о местном бюджете.

¹⁴ С позицией Минфина России можно ознакомиться в письмах Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина РФ от 20 октября 2011 г. № 03-03-06/4/120; от 15 февраля 2011 г. № 03-03-06/4/10; от 28 июля 2006 г. № 03-04-11/129; от 30 июня 2010 г. № 03-11-06/3/96; от 10 декабря 2009 г. № 03-03-06/1/800 и др.

Порядок определения объема и предоставления указанных субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации и местного бюджета устанавливается соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией (пункт 2 статьи 78.1 БК РФ).

Таким образом, для предоставления субсидии любого вида необходима соответствующая строка в законе субъекта Российской Федерации о бюджете. Однако, если «производственные» субсидии требуют принятия нормативных актов, определяющих критерии отбора, цели и т.д., то к нормативному регулированию субсидий НКО требования намного скромнее – необходим лишь порядок определения объема и порядок предоставления субсидий.

3. Социально ориентированная некоммерческая организация

Социально ориентированными НКО признаются некоммерческие организации, созданные в предусмотренных Федеральным законом № 7-ФЗ формах (за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями) и осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, а также виды деятельности, предусмотренные статьей 31.1 Федерального закона № 7-ФЗ¹⁵.

Таким образом, принадлежность НКО к указанной категории складывается из двух факторов: организационно-правовой формы и характера деятельности.

Организационно-правовая форма

Социально ориентированная некоммерческая организация может быть создана в одной из следующих организационно-правовых форм:

- общественная организация,
- общественное движение,
- общественный фонд,
- общественное учреждение,
- орган общественной самодеятельности,
- казачье общество,
- община коренных малочисленных народов,
- фонд,
- автономная некоммерческая организация,
- некоммерческое партнерство,
- союз или ассоциация,
- учреждение.

Государственное или муниципальное учреждение, как некоммерческая организация, созданная в организационно-правовой форме учреждения, может признаваться социально ориентированной НКО. Однако государственные и муниципальные учреждения подразделяются по типам на автономные, бюджетные и казенные, и действие Федерального закона № 7-ФЗ не распространяется на автономные учреждения. Следовательно, бюджетные и казенные учреждения могут признаваться социально ориентированными, тогда как автономные учреждения не могут.

¹⁵ Пункт 2.1 статьи 2 Федерального закона № 7-ФЗ.

Финансовая поддержка социально ориентированным НКО предоставляется в виде субсидий. Субсидии не могут получать казенные учреждения (статья 78 БК РФ). Субсидии бюджетным и автономным учреждениям предоставляются на особых условиях (пункт 1 статьи 78.1 БК РФ). Следовательно, государственные (муниципальные) учреждения могут признаваться социально ориентированными для цели, например, предоставления льгот жертвователям, но по смыслу законодательства не должны получать поддержку в виде субсидий в качестве социально ориентированных НКО.

Характер деятельности

Второй признак социально ориентированных НКО – характер деятельности - определяется через общую направленность и конкретный перечень. В общем, деятельность должна быть направлена на решение социальных проблем и (или) развитие гражданского общества. Конкретный перечень видов деятельности таков:

- 1) социальная поддержка и защита граждан;
- 2) подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев;
- 3) оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам;
- 4) охрана окружающей среды и защита животных;
- 5) охрана и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в том числе зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронений;
- 6) оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина;
- 7) профилактика социально опасных форм поведения граждан;
- 8) благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества;
- 9) деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности.

На региональном и муниципальном уровнях перечень видов деятельности, позволяющих относить некоммерческую организацию к социально ориентированным, может быть *расширен*. Например, если в регионе высок уровень безработицы и есть заинтересованность в развитии малого бизнеса, самозанятости населения, законом субъекта Российской Федерации к числу социально ориентированных НКО могут быть отнесены бизнес-инкубаторы, микрофинансовые НКО.

4. Участие Российской Федерации в поддержке социально ориентированных НКО в регионах

Постановлением Правительства РФ от 23 августа 2011 г. № 713 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям» утверждены Правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Рос-

сийской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

Остановимся на отдельных моментах Правил.

Цель предоставления субсидии - софинансирование расходных обязательств субъекта Российской Федерации, которые возникают в том случае, если в регионе принята и реализуется программа поддержки социально ориентированным НКО, причем программы должна предусматривать именно финансовую поддержку.

Из всего разнообразия видов деятельности социально ориентированных НКО Правительством РФ выбраны приоритетным направления.

Три из них можно в целом охарактеризовать как работу НКО с уязвимыми группами населения: (а) профилактика социального сиротства, поддержка материнства и детства; (б) повышение качества жизни людей пожилого возраста; (в) социальная адаптация инвалидов и их семей.

Четвертое (г) состоит из разнородных видов деятельности, но их объединяет общая направленность – интеллектуальное, психологическое, физическое развитие детей, молодежи и взрослых, организация досуга. К этому направлению относятся: развитие дополнительного образования, научно-технического и художественного творчества, массового спорта, деятельности детей и молодежи в сфере краеведения и экологии;

Пятое – (д) развитие межнационального сотрудничества.

Выбор шестого (е) приоритетного направления оставлен за органами власти субъекта Российской Федерации. Если в региональной программе поддержки социально ориентированных НКО предусмотрена поддержка НКО, осуществляющих иные виды деятельности, то эти направления признаются приоритетными для цели предоставления софинансирования.

Субсидии предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации по результатам конкурса.

Среди критериев конкурсного отбора субъектов Российской Федерации наибольший интерес, с точки зрения развития некоммерческого сектора, представляют две группы критериев.

К первой группе можно отнести критерии, свидетельствующие о развитии (или, по крайней мере, о количественном увеличении) в регионе того сегмента неправительственных НКО, которые обслуживают домашние хозяйства, иными словами работают с населением:

- прирост количества таких НКО;
- прирост объема услуг (выполненных работ), оказанных такими НКО;
- прирост персонала таких НКО (работников и добровольцев).
- Ко второй группе можно отнести улучшение (появление, увеличение) нормативной базы взаимодействия НКО и органов власти. В эту группу критериев следует включить:
 - принятие и реализацию субъектом Российской Федерации нормативных правовых актов, предусматривающих реализацию механизма *распределения бюджетного финансирования оказания социальных услуг на конкурсной основе путем* предоставления бюджетных субсидий;
 - проведение общественной экспертизы проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в части деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций.

Субъект Российской Федерации, претендующий на федеральную субсидию, должен иметь программу поддержки социально ориентированных НКО и определить уполномоченный орган исполнительной власти по поддержке социально ориентированных НКО

для осуществления взаимодействия с Министерством экономического развития РФ. Кроме того, необходимо утвердить порядок предоставления на конкурсной основе субсидий социально ориентированным НКО. Указанный порядок должен включать требования к софинансированию из внебюджетных источников мероприятий, реализуемых социально ориентированными НКО.

Министерству экономического развития Российской Федерации вменено в обязанность оценивать эффективность использования субсидий. Эффективность использования субсидии определяется на основании показателей результативности предоставления субсидий.

Интересно отметить, что показатели результативности никак не связаны с приоритетными направлениями деятельности, обозначенными в постановлении Правительства РФ. Показатели результативности таковы:

а) прирост количества зарегистрированных НКО на территории субъекта Российской Федерации;

б) прирост количества зарегистрированных благотворительных НКО на территории субъекта Российской Федерации;

в) количество зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации специализированных некоммерческих организаций управления целевым капиталом;

г) количество социально ориентированных некоммерческих организаций, которым оказана поддержка;

д) доля граждан, принимающих участие в деятельности некоммерческих организаций на территории субъекта Российской Федерации;

е) доля граждан, осуществляющих денежные пожертвования некоммерческим организациям на территории субъекта Российской Федерации.

Для того, чтобы повысить результативность по перечисленным показателям, органы власти должны поддерживать не те некоммерческие организации, которые оказывают социальные услуги населению, а тех, кто занимается поддержкой самих НКО (так называемые ресурсные центры), социальной рекламой благотворительности и иной социальной активности, обучению фандрайзингу и самим фандрайзингом, работой с добровольцами.

5. Перечень правовых актов, на основании которых оказывается поддержка НКО в субъектах Российской Федерации

При распределении субсидий среди НКО в субъекте Российской Федерации необходимо учитывать правовые нормы следующих правовых нормативных актов:

- Бюджетный кодекс Российской Федерации, статья 78.1 (возможен вариант - статья 78, но в этом случае, на мой взгляд, к участию в конкурсе должны быть допущены не только некоммерческие, но и коммерческие организации, а также индивидуальные предприниматели);
- Федеральный закон № 7-ФЗ от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях», статьи 31, 31.1, 31.3 (в случае поддержки социально ориентированных НКО);
- Иные федеральные законы, наделяющие органы власти субъектов Российской Федерации полномочиями в вопросах поддержки некоммерческих организаций, например. Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», статья 33 или Федеральный закон «О национально-культурных автономиях», статья 16 (в случае поддержки отдельных видов некоммерческих организаций);
- Закон субъекта Российской Федерации, определяющий виды деятельности, осуществление которой позволяет признавать некоммерческую организацию социально ориентированной (если имеется);

- Закон субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий год,
- Нормативный правовой акт высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (правительства, администрации), которым утверждена программа поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (для поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций);
- Нормативный правовой акт высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (правительства, администрации), определяющий: 1) категории и (или) критерии отбора юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц - производителей товаров, работ, услуг, имеющих право на получение субсидий; 2) цели, условия и порядок предоставления субсидий; 3) порядок возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении (если субсидии предоставляются в соответствии со статьей 78 БК РФ).
- Нормативный правовой акт высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (правительства, администрации), устанавливающий порядок определения объема и предоставления субсидий (если субсидии предоставляются в соответствии со статьей 78.1 БК РФ).

Если субсидии предоставляются в соответствии со статьей 78.1 БК РФ, правила конкурсного отбора НКО – получателей субсидий могут быть частью документа, устанавливающего порядок предоставления субсидии, утвержденного правительством (администрацией), но могут быть утверждены в качестве отдельного документа органом исполнительной власти, уполномоченным проводить конкурс.

Предлагаемое ниже Типовое положение разработано как часть документа, утверждаемого высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и устанавливающего порядок определения объема и предоставления субсидий. Таким образом, Типовое положение представляет собой постановление (решение) высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, включающее два приложения: Правила предоставления субсидий и Порядок конкурсного отбора некоммерческих организаций для предоставления субсидий из федерального бюджета

6. Комментарии к Типовому положению и рекомендации по его адаптации к конкретным условиям региона

Внедрение Типового положения в практику государственного управления требует его доработки с целью адаптации к конкретным условиям предоставления субсидий.

Для качественной доработки документа юристам и должностным лицам органа исполнительной власти необходимо учесть изложенные ниже комментарии и разъяснения к отдельным пунктам приложений.

6.1. Правила предоставления субсидий

Пункты 1 и 2 определяют категории (виды) НКО, которым предоставляется субсидия, и цель предоставления субсидии. Выбор и того и другого, - безусловно, прерогатива органа власти, решающего конкретные социальные задачи в зависимости от сложившихся в регионе условий. К таким условиям относятся, в частности, количество и качество действующих в регионе НКО.

Вместе с тем важно учесть и в случае необходимости убедить должностное лицо, с которым ведется диалог, что невозможно разработать и утвердить единые правила предоставления субсидий многим разнообразным НКО в целях поддержки разнообразной деятельности. Порядок определения объема субсидий, порядок проведения конкурсного отбора будет эффективным только в том случае, если Правила распространяются на круг однородных организаций, а субсидии предоставляются на сопоставимые цели.

В частности, введение количественных показателей для оценки эффективности использования субсидии возможно, например, если цель предоставления субсидии – оказание услуг населению (показатель – количество людей, получивших услуги) или создание рабочих мест для инвалидов (количество созданных рабочих мест). В других формах деятельности количественные показатели работать не будут. Например, **результативность** использования субсидии по проекту пропаганды здорового образа жизни формально можно оценить количеством проведенных мероприятий, расклеенных билбордов и длительностью социальной рекламы на телеканалах, однако такая оценка ничего не скажет об **эффективности** программы, потому что не выявит действительного влияния на умы и души людей.

Конкурсный отбор в первом случае (социальные услуги) может проводить сама конкурсная комиссия, по второму случаю (пропаганда) необходимо привлекать экспертов, которые способны оценить потенциал программы.

Таким образом, если в субъекте РФ предоставляются субсидии на разные цели и несопоставимым НКО, следует разработать отдельные правила и отдельный порядок конкурсного отбора для каждой ситуации.

Пункт 4 устанавливает критерии отбора НКО.

Как следует из предыдущего комментария, совокупность критериев зависит от направлений деятельности и цели предоставления субсидий.

В Типовом положении приведены минимальные универсальные критерии – предшествующий опыт; характеристика персонала; объем дополнительного софинансирования, открытость НКО.

Объем софинансирования можно заменить объемом дополнительно привлекаемых в проект собственных ресурсов (помещения, основные средства, труд добровольцев). Делать это следует только в крайнем случае. Учет софинансирования, т.е. только денежных средств, предпочтительнее по двум причинам. Во-первых, НКО должна продемонстрировать способность к фандрайзингу – если руководство организации не способно привлекать денежные средства, такую организацию поддерживать не стоит, она не жизнеспособна. Во-вторых, денежная оценка имеющихся в распоряжении НКО помещений, оборудования, труда добровольцев носит вымученный характер, документально доказать эту оценку трудно или вовсе невозможно, поэтому нередко так называемый собственный вклад превращается в фикцию.

Как вариант, можно ввести отдельный критерий – наличие материально-технической базы. Этот критерий важен, например, если по условиям конкурса деятельность предполагает прием населения.

Универсальные критерии оценки организации-претендента можно дополнить долей расходов на заработную плату административно-управленческого аппарата в составе всех расходов организации за предшествующие годы. Это яркий показатель эффективности расходования денежных средств, однако следует учесть, что для некоторых форматов деятельности он неадекватен. Например, этот показатель не отражает истинную картину в организациях, которые занимаются вовлечением граждан в добровольческую деятельность или оказанием социальной помощи в натуральном виде (собирают пожертвования в виде товаров и передают их нуждающимся).

К универсальным критериям необходимо добавить один-два критерия, непосредственно связанных с целями предоставления субсидии и характером деятельности.

По аналогии с критериями конкурсного отбора социально ориентированных НКО, проводимого Министерством экономического развития РФ, можно включить такой критерий, как соотношение затрат на осуществление программы и предполагаемого эффекта от ее реализации (советую заменить слово «эффект» на слово «результат» - планировать и оценивать результаты намного проще, чем эффекты).

В число критериев можно включить новизну, оригинальность или уникальность проектов.

Например, Правительство РФ ежегодно проводит конкурс молодежных проектов Всекавказского молодежного форума¹⁶. Цель конкурса - вовлечение молодежи Северо-Кавказского федерального округа в социально значимую деятельность. В соответствии с целью определены критерии отбора проектов:

а) соответствие социально-экономическим приоритетам, определенным Стратегией социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года;

б) актуальность для молодежи (достижимость ожидаемых результатов проекта);

в) инновационность (технологичность и уникальность реализуемых в рамках проекта мероприятий);

г) значительная численность молодежи, вовлеченной в реализацию проекта;

д) возможность распространения опыта по реализации аналогичных проектов в других регионах;

е) наличие у заявителя опыта работы по реализации аналогичных проектов в соответствующей сфере деятельности;

ж) эффективность;

з) перспективность;

и) партнерство с органами государственной власти и местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями в реализации проекта.

Пункт 6 устанавливает максимальный размер субсидии и порядок распределения субсидий между НКО, прошедшими конкурсный отбор.

В субъекте РФ может быть использован иной механизм, но он должен быть понятен всем участникам конкурса и непременно устанавливать прямую зависимость от результатов конкурсного отбора.

6.2. Порядок конкурсного отбора

При доработке Порядка конкурсного отбора необходимо учесть следующее.

Пункт 1.2 может быть изменен любым образом в зависимости от конкретных условий, но какими бы ни были изменения, формулировки этого пункта должны обеспечить доступность информации о конкурсе для всех НКО региона, достаточное время для подготовки заявки и способы получения НКО дополнительной информации и разъяснений по поводу участия в конкурсе.

¹⁶ См. постановление Правительства РФ от 7 июля 2011 г. № 554 «О конкурсе молодежных проектов Всекавказского молодежного форума».

Пункт 1.3 содержит ряд ограничений участия в конкурсе.

Требование государственной регистрации в качестве юридического лица на территории субъекта Российской Федерации можно смягчить при условии, что НКО фактически осуществляет деятельность в регионе, например имеет там филиал.

Требование трехлетнего опыта также может быть смягчено, но не следует предоставлять субсидии только что зарегистрированным организациям.

Желательно, чтобы в конкурсе не участвовали НКО, тесно связанные с государственными служащими, это исключит вероятность давления на конкурсную комиссию и подозрения в нечестном проведении конкурса.

Задолженность по уплате налогов, как и судебные тяжбы с физическими или юридическими лицами, влекут за собой риски наложения взыскания на имущество, приостановления операций по счетам и прочих неблагоприятных последствий, что может отрицательно повлиять на выполнение программы.

Несмотря на некоторые ограничения конкурс обязательно должен быть открытым. Категорически не рекомендуется проводить конкурс среди НКО, включенных в некие перечни или списки. Допуск к конкурсу заранее избранных организаций даст вместо позитивного негативный эффект: подорвет доверие к органам власти, породит подозрения в коррупции и кумовстве, замедлит развитие некоммерческого сектора в регионе.

В пункте 1.4 заявителю предлагается представить справку о расходовании денежных средств по специально установленной форме. Для оценки организации в целом нежелательно запрашивать отчеты, представленные в Минюст, поскольку общественные объединения отчитываются перед Минюстом только за деньги, полученные от иностранных источников, а многие НКО представляют только уведомление о продолжении деятельности. Нерационально запрашивать бухгалтерский баланс – не все НКО его составляют, и, главное, он совершенно не информативен для цели конкурсного отбора.

Перечень документов и материалов, представляемых в составе заявки, может быть расширен, однако не следует включать в него документы, дублирующие информацию. Например, если представляется выписка из ЕГРЮЛ, то лишним будет требование копии свидетельства о государственной регистрации.

В зависимости от целей конкурса можно включить определенные требования к программе, представленной на конкурс, или даже задать определенный формат программы. Однако возможно принимать к отбору программы, изложенные в свободной форме. Программы, составленные по заданному формату, легче сопоставлять между собой, но программа, изложенная в свободной форме способна многое поведать об уровне управления организацией, способности руководства к планированию, точному и полному изложению своих намерений.

В разделе 2 изложены требования к конкурсной комиссии и экспертам. Можно изменить эти требования в соответствии с возможностями, существующими в субъекте Российской Федерации. Важно лишь, чтобы члены конкурсной комиссии и эксперты не имели заинтересованности в результатах оценки заявок.

В пункте 3.4 предложен простой способ определения победителей конкурса. Каждому из критериев присваивается максимально возможный балл. Идеальная заявка идеальной организации может набрать 100 баллов, Заявка, не соответствующая ни одному из критериев набирает 0 баллов. По итогам оценки всех заявок выстраивается рейтинг. Признаются победителями, т.е. получают субсидии организации, занявшие в рейтинге более высокие места. Объем субсидии определяется на основании запрашиваемой суммы. Проигравшими конкурс оказываются те организации, которые заняли в рейтинге строки ниже той, на которой был исчерпан лимит расходных обязательств бюджета.

Такой способ определения победителей требует обязательного установления верхнего предела субсидии, запрашиваемой одной организацией.

В субъекте Российской Федерации можно использовать иные механизмы определения победителей и объема субсидий. Например, механизм, использованный при предоставлении субсидий из федерального бюджета социально ориентированным НКО. Важно лишь, чтобы этот механизм был понятен всем участникам отборочных процедур и не вызывал сомнений в чистоте проведения конкурса.

Полагаю, что предел запрашиваемой суммы надо установить в любом случае, иначе организации при подготовке заявки будут лишены ориентиров.

В разделе 4 предложена количественная оценка соответствия критериям отбора. Способы количественной оценки должны быть адаптированы юристами к конкретным условиям региона. В процессе адаптации Типового положения и ходе диалога с должностными лицами важно, на мой взгляд, учитывать следующее.

Оценка в целом деятельности НКО важнее оценки конкретной представленной программы. Тому есть две причины.

Во-первых, преимущественная оценка организации важна с точки зрения развития некоммерческого сектора в субъекте Российской Федерации.

Предоставление субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации некоммерческим организациям преследует две цели: (1) получение конкретного результата в виде оказанных гражданам и организациям услуг, выполненных для них работ и (2) поддержка деятельности НКО, выполняющей работы, оказывающей услуги, в надежде, что такая организация будет и в дальнейшем работать на этом попроще, что она и в будущем реализует аналогичные или инновационные проекты. Если ставить акцент на достижении первой цели, то для ее достижения гораздо эффективнее применять механизм государственного заказа на выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд. Если же ставить акцент на достижении второй цели, то предшествующий опыт деятельности НКО не менее, а, быть может, и более важен, чем качество проекта, поскольку НКО, представившая качественный проект, может качественно этот проект выполнить, но не вести в дальнейшем никакой деятельности, дожидаясь, например, следующего бюджетного финансирования. Предоставление бюджетного финансирования подобным организациям никак не способствует достижению цели развития некоммерческого сектора.

Не секрет, что существуют некоммерческие организации, которые, вместо того, чтобы последовательно и настойчиво выполнять свою миссию, пишут заявки на любые проекты, если есть возможность получить финансирование.

Во-вторых, преимущественная оценка организации важна с точки зрения эффективности использования субсидии.

Многие направления деятельности НКО не имеют краткосрочного эффекта. Например, участие НКО в решении таких острых социальных проблем, как табакокурение, алкоголизм, наркомания не может дать быстрого, поддающегося оценке результата. Понятно, что один (даже очень хороший) проект в этой сфере сам по себе не приведет ни к каким положительным результатам – нужна последовательная кропотливая работа на протяжении длительного периода. То же самое можно сказать в отношении предотвращения межнациональных конфликтов, охраны окружающей среды, просвещения, вовлечения граждан в добровольческую деятельность и много другого.

В связи с вышесказанным по-настоящему эффективным будет предоставление субсидий только тем НКО, проекты которых органично встроены в уже осуществленную и намеченную на перспективу деятельность. Понять место и роль отдельного проекта во всей деятельности НКО, можно только в том случае, если объективно оценить уже имеющийся опыт.

7. Пять причин внедрить Типовое положение в субъекте РФ, или значение нормативного регулирования процедур предоставления поддержки

Если субъект Российской Федерации претендует на получение субсидии из федерального бюджета для софинансирования программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, органы власти такого субъекта РФ неизбежно утвердят конкурсный механизм отбор социально ориентированных НКО – получателей поддержки, т.к. это обязательное условие софинансирования. Однако федеральные органы власти не предъявляют никаких требований к качеству отборочных процедур, достаточно лишь самого факта проведения конкурса.

Если органы власти поддерживают социально ориентированные некоммерческие организации или иные некоммерческие организации только за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, они вправе вообще не проводить конкурсный отбор – этого не требуют ни федеральные законы, предусматривающие государственную поддержку НКО, ни Бюджетный кодекс РФ.

Вместе с тем реализация механизмов качественного отбора позволяет решить сразу несколько масштабных задач и имеет экономическое, организационное и даже политическое значение.

1. Получение общественно полезного результата.

Проведение конкурса способствует отбору тех программ, мероприятий, которые могут быть наилучшим образом осуществлены организациями победителями. В России ни на федеральном, ни на региональном уровнях нет (и вряд ли может быть) мониторинга активности некоммерческих организаций. К сожалению, ни данные статистического наблюдения, ни система отчетности по линии Минюста не дают возможности органам власти держать в поле зрения все те некоммерческие организации, которые способны эффективно действовать в решении важных для региона задач. Единственный способ выявить такие НКО – дать им возможность участвовать в открытых конкурсах.

2. Экономический эффект.

Слово «конкуренция» в прямом и узком юридическом смысле неприменимо к уставной деятельности НКО. Однако некоторая конкуренция между некоммерческими организациями существует – конкуренция за целевые ресурсы. И, как любая конкуренция, ведет к снижению затрат на единицу «продукции» или к повышению качества «продукции» при аналогичных затратах. Здесь уместно привести слова Президента РФ Д.А. Медведева из Бюджетного послания «О бюджетной политике в 2012 - 2014 годах»: «Необходимо повысить отдачу от использования государственных расходов... Необходимо развитие конкуренции в сфере предоставления социальных услуг, в том числе за счет привлечения к их оказанию негосударственных организаций, прежде всего социально ориентированных некоммерческих организаций».

Конкуренция за бюджетные средства при грамотно организованных конкурсах способна значительно повысить эффективность расходования бюджетных средств

3. Развивающий эффект

Некоммерческие неправительственные организации способны выполнять важную функцию – разработку и внедрение инновационных подходов к решению проблем, а также работу с малочисленными целевыми группами. Так, например, неправительственные организации стали обучать «необучаемых» детей с синдромом Дауна, создали театр, в котором играют дети-инвалиды с умственной отсталостью, первыми стали разрабатывать методики подготовки приемных семей, придумывают способы и технологии подготовки воспитанников детских домов к самостоятельной жизни.

Открытые конкурсы на получение субсидий дают возможность органам власти увидеть новые, иногда необычные тенденции в решении задач социальной сферы, поддержать инновации, которые со временем органично вольются в государственную социальную политику.

4. Антикоррупционный эффект.

Один из основных принципов противодействия коррупции - публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления¹⁷.

Среди направлений противодействия коррупции - совершенствование условий, процедур и механизмов государственных и муниципальных закупок. Необходимость четкого и детального правового регулирования процедур размещения государственного заказа никак не ставится под сомнение. В равной мере это можно отнести и к процедурам бюджетного финансирования некоммерческих организаций.

5. Политический эффект

Среди представителей некоммерческого сектора много социально активных граждан, способных повлиять на общественное мнение. Отсутствие четко прописанных процедур отбора получателей бюджетных субсидий приводит к формированию мнения, что субсидии распределяются нечестно и расходуются неэффективно. Несмотря на то, что такое мнение может быть ошибочным, будучи распространенным, оно подрывает доверие к власти и вредит репутации должностных лиц.

¹⁷ Статья 3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».