

Некоммерческие организации - исполнители общественно полезных услуг: проблемы контроля деятельности

Семичева Людмила Александровна, кандидат социологических наук, доцент кафедры гражданского права
Восточно-Сибирский филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия», г. Иркутск

Аннотация. В статье рассмотрены особенности участия некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг в деятельности на социально значимых рынках. Обоснована необходимость усиления контроля за данными юридическими лицами. Автором предложено использовать опыт формирования наблюдательного совета автономных учреждений применительно ко всем некоммерческим организациям, имеющим правовой статус исполнителей общественно полезных услуг.

Ключевые слова: некоммерческие организации, социально-ориентированные организации, общественно полезные услуги, управление некоммерческими организациями, наблюдательный совет.

Non-profit organizations - executors of public services: problems of control of activities

Semicheva Ludmila Aleksandrovna, Candidate of sociological Sciences, Associate Professor of civil law
East-Siberian branch of the Russian State University "FGBOUVO", Irkutsk

Annotation. The article discusses the peculiarities of participation of non-profit organizations - performers of public services in activities in socially important markets. The need to strengthen control over these legal entities is justified. The author is invited to use the experience of forming a supervisory board of autonomous institutions for all non-profit organizations with legal status of performers of public services.

Keywords: non-profit organizations, socially oriented organizations, community services, management of non-profit organizations, supervisory board.

Развитие современного общества определено взаимодействием различных субъектов, ориентированных и на приращение предпринимательского дохода, и на решение социальных проблем. Некоммерческие организации становятся активными участниками экономических процессов, что во многом предопределяет актуальность изучения применимости апробированных подходов регламентации деятельности коммерческих юридических лиц к разрешению пробелов регулирования в отношении некоммерческих организаций.

В 2016 году в российское законодательство было введено новое понятие – некоммерческие организации – исполнители общественно полезных услуг¹. Это социально ориентированные некоммерческие организации, которые на протяжении одного года и более оказывают общественно полезные услуги надлежащего качества, не относятся к некоммерческим организациям, выполняющим функции иностранного агента, и не имеют задолженностей по

налогам и сборам². Как уже отмечалось ранее, правовой статус подобной некоммерческой организации определяется наличием четырех признаков. Два «положительных» признака, связанных с наличием статуса социально ориентированной некоммерческой организации и качественным оказанием общественно полезных услуг за период времени не менее года. И два, так называемых «негативных» признака, не допускающих предоставление статуса тем некоммерческим организациям, кто выполняет функции иностранного агента и у кого есть задолженности перед бюджетом. Запрет предоставления правового статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг для организаций, выполняющих функции иностранного агента определен, на наш взгляд, тем обстоятельством, что предоставление подобного статуса дает возможность некоммерческой организации претендовать на приоритетное получение мер поддержки, прежде всего, обеспечивает доступ к государственному финансированию.

Основная миссия новой разновидности некоммерческих организаций связана с внедрением в деятельность регионов Стандарта развития конкуренции, предусматривающего необходимость использования результативных и эффективных мер по разви-

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг»: федеральный закон от 03.07.2016 №287-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. №27 (Часть I). Ст. 4220.

² О некоммерческих организациях: федеральный закон от 12.01.1996 №7-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // Собрание законодательства РФ. 1996. №3. Ст. 145. Ст.2.

тию конкуренции в интересах потребителей товаров, работ и услуг³. Стандарт связан с наиболее значимыми для социально-экономического развития регионов рынками — сферой образования, социального обеспечения, розничной торговли, предоставлением жилищно-коммунальных услуг и пр. Данные виды деятельности соответствует, в целом, по своему общему направлению, с тем перечнем, который закон о некоммерческих организациях установил для социально ориентированных некоммерческих организаций и некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг. В соответствии со ст. 31.1 закона о некоммерческих организациях предоставляется государственная поддержка тем социально ориентированным некоммерческим организациям, кто осуществляет социальное обслуживание, социальную поддержку и защиту граждан, деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения и пр. Виды деятельности относящиеся к общественно полезным услугам определяются Правительством РФ в соответствии с приоритетными направлениями, определяемые Президентом РФ⁴. Отдельные виды деятельности, перечисленные в названных перечнях, а также вводимые регионами при определении приоритетных и социально значимых рынков могут не совпадать и меняться в течении определенного периода времени. Важным остается общая направленность данных положений нормативных актов, определяющих социально-экономическое развитие общества и государства.

Для регионов Российской Федерации требуется, чтобы в социальную сферу, где ранее функционировали исключительно государственные и муниципальные учреждения, были допущены негосударственные организации, которые могли бы улучшить ситуацию с предоставлением услуг в социально сфере, повысить удовлетворенность потребителей качеством оказываемой помощи. Негосударственные некоммерческие организации становятся активными участниками конкурентного механизма по доступу к государственным бюджетным средствам. Вне бюджетного финансирования участие на рынке социальных услуг (социально значимых рынках) для некоммерческих организаций довольно затруднительно, так как у потребителей данных услуг зачастую недостаточно средств для самостоятельной оплаты. С одной стороны, нельзя не отметить верность позиции экономической науки, рассматривающей не-

коммерческие организации как полноправных субъектов рыночных отношений и осуществляющих экономическую деятельность, основная особенность которой состоит в ее неприбыльном характере⁵. С другой стороны, некоммерческие организации испытывают недостаток финансовых и имущественных ресурсов, которые предопределены специфическими особенностями тех рынков социально значимых услуг, на которых действуют некоммерческие организации. Проблема несовпадения в осознании потребностей социальной политики, необходимостью принятия конкретных мер, способствующих решению социальных проблем и практическими действиями по их реализации существует и в европейских странах. Указывается, что одной из основных причин этого является нехватка финансирования.

Конкурентная среда развивается на социально значимых рынках за счет реализации ряда мероприятий. К ним относятся: процедуры государственных и муниципальных закупок, повышение доли участия в таких закупках субъектов малого и среднего предпринимательства некоммерческих организаций; изменение подходов к управлению объектами государственной собственности при сохранении их целевого использования для социальной сферы (заключение концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном партнерстве); уменьшение доли государственных и муниципальных унитарных предприятий и учреждений на социально значимых рынках. Реализация указанных мер будет способствовать увеличению числа негосударственных некоммерческих организаций на рынке социальных услуг. С точки зрения теории конкуренции для появления новых хозяйствующих субъектов на рынке требуется наличие условий для максимального благоприятствования для входа на него, так как данное условие является основным фактором появления новых поставщиков услуг и возможности предложения иных условий для потребителей. Рынок социальных услуг не является исключением. Несмотря на определенную специфику, которая характерна для данных рынков, государство стремится усилить в регулировании именно конкурентную составляющую. Так, например, в положении пункта 6 Стандарта развития конкуренции в субъектах РФ устанавливается, что к данным отношениям применяется Инструментарий для оценки воздействия на конкуренцию (версия 2.0), разработанный Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)⁶. В Инструментарии отмечено, что проводимая регуляторная реформа и повышение качества регулирования способны повысить производительность и привести к снижению цен наряду с улучшением ка-

³Об утверждении Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 05.09.2015 № 1738-р (ред. от 17.09.2016) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 37. Ст. 5176.

⁴Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания: Постановление Правительства РФ от 27.10.2016 № 1096 (ред. от 27.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2016. № 45 (часть II). Ст. 6261; Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг: Указ Президента РФ от 08.08.2016 № 398 (ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2016. № 33. Ст. 5164.

⁵Сойфер Т.В. Экономическая деятельность некоммерческих организаций и ее гражданско-правовое обеспечение // Журнал российского права. 2016. №1. С. 22-30. С.24

⁶О внесении изменений в Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 17.09.2016 № 1969-р // Собрание законодательства РФ. 2016. № 39. Ст. 5702.

чества и ассортимента товаров и услуг⁷. По нашему мнению, достижение обозначенных результатов — повышение качества оказываемых услуг, их доступность для потребителя и пр. — возможно не только с использованием арсенала средств, предоставляемых законодательством о конкуренции, но и совершенствованием норм, связанных с деятельностью некоммерческих организаций.

Как уже отмечалось ранее, появление нового вида некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг связано с реализацией решения по допуску негосударственных организаций к бюджетным средствам в социальной сфере. Учеными отмечается наличие достаточно серьезной угрозы нецелевого расходования предоставляемых бюджетных средств и их растраты. Существующая судебная практика данный вывод подтверждает. Так, вывод активов является не только характерным признаком мошеннических действий в отношении коммерческих организаций, но и реальным примером противоправных действий в отношении автономных некоммерческих организаций (данная организационно-правовая форма широко используется в сфере образования, здравоохранения и пр., то есть на социально значимых рынках). Часто возникают споры о правомерности сделок, заключаемых руководителями некоммерческих организаций, связанных с распоряжением денежными средствами, недвижимым имуществом как основным имущественным активом некоммерческой организации.

Для недопущения подобных ситуаций закон о некоммерческих организациях ввел ряд мер, усиливающих контрольные функции за деятельностью органов управления. Во-первых, детально регулируется ситуация конфликта интересов в некоммерческой организации (ст. 27 закона о некоммерческих организациях). Закон не только определяет состав лиц, которые могут быть заинтересованы в совершении сделок, влекущих за собой конфликт этих субъектов и самой некоммерческой организации. Установлено общее требование к заинтересованным лицам, которые обязаны соблюдать интересы некоммерческой организации в отношении целей ее деятельности, не должны использовать возможности некоммерческой организации или допускать их использование в иных целях, помимо предусмотренных учредительными документами некоммерческой организации (п. 2 ст. 27 закона о некоммерческих организациях). Важно, что в законе раскрыто и используемое понятие «возможности некоммерческой организации», как принадлежащие ей имущество, имущественные и неимущественные права, возможности в области предпринимательской деятельности, информация о деятельности и планах некоммерческой организации, имеющая для нее ценность. Фактически, речь идет об имущественной составляющей деятельности некоммерческой организации, которой чаще всего наносится ущерб в ходе незаконной или недобросовестной деятельности лиц, входящих в со-

став органов управления, а также о репутационной составляющей в деятельности юридического лица, которая имеет важное значение для получения и последующего сохранения правового статуса исполнителя общественно полезных услуг.

Помимо нормы о конфликте интересов и установления правил совершения сделок при его наличии, закон о некоммерческих организациях содержит и иные требования, усиливающие контрольные функции за деятельностью этих юридических лиц (ст. 32 закона о некоммерческих организациях). Это и требования, связанные с информационной открытостью деятельности некоммерческих организаций, предоставлений отчетов, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и др. Однако анализ положений закона позволяет сделать вывод, что контрольные мероприятия усилены по отношению к некоммерческим организациям, выполняющим функции иностранного агента. На наш взгляд, не меньшее внимание должно быть проявлено и к деятельности некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг. Связь между бюджетным финансированием и коррупционными проявлениями прослеживается в нашем обществе достаточно четко. Превентивное регулирование, направленное на недопущение растраты, нецелевого использования средств, выделяемых на решение социальных проблем окажется более эффективным, чем реакция правоохранительных органов на совершенные правонарушения. Кроме того, следует учитывать и важность репутационного фактора правового положения некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг в представлении потребителей данных услуг.

Если проанализировать правовое положение государственных и муниципальных учреждений, то мы можем обнаружить зависимость между усилением автономии учреждения в зависимости от типа и повышением требований закона к органам управления организации. Так, закон об автономных учреждениях закрепил положения о составе наблюдательного совета и его компетенцию, ограничивающие полномочия исполнительного органа⁸. Также закон о некоммерческих организациях ввел в п. 5 ст. 29 дополнительные требования для автономной некоммерческой организации, установив, что лица, являющиеся работниками этой некоммерческой организации, не могут составлять более чем одну треть общего числа членов коллегиального высшего органа управления. Причина данных нововведений связана с необходимостью создания в системе управления некоммерческих организаций органа, выполняющего независимые контрольные функции, в том числе за счет включения в состав этих органов лиц, не связанных организационно, финансово с руководством некоммерческой организации. Если проводить аналогии с коммерческими юридическими лицами, то, по сути, данное правило имеет связь с включением в состав совета директоров акционерных обществ независи-

⁷Инструментарий для оценки воздействия на конкуренцию. Том II: Руководство. Версия 2.0. С.13. // www.oecd.org/competition/toolkit

⁸Об автономных учреждениях: федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 27.11.2017) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

мых директоров. Цель одна — повысить эффективность управления и предотвратить возможный имущественный ущерб от недобросовестных действий лиц, входящих в исполнительные органы управления компаниями.

Довольно интересные факты приводятся в исследованиях зарубежных ученых. В течении последних 25 лет в неприбыльных организациях США в состав совета директоров (на наш взгляд, его можно отнести по аналогии к наблюдательному совету по типу автономного учреждения в РФ) все чаще входят представители финансовой, инвестиционной сферы, что влияет и на результаты деятельности компаний, так как связано с использованием некоммерческими организациями подходов к управлению и ведению дел, принятых в коммерческих организациях. Подобная практика вполне очевидна и связана с более активным участием самих некоммерческих организаций в экономических процессах, отнесением отдельных их видов к сфере социального предпринимательства. «Коммерциализация» некоммерческого сектора объективно связана с заимствованием правовых механизмов, характерных для коммерческих организаций.

Вышесказанное свидетельствует о целесообразности внедрения подхода по созданию наблюдательного совета в иных организационно-правовых формах некоммерческих организаций, по аналогии с

автономными учреждениями⁹. На наш взгляд, в качестве «пилотного» проекта таких законодательных новелл могли бы стать некоммерческие организации, имеющие статус исполнителей общественно полезных услуг. Во-первых, это связано с необходимостью усиления контроля за их деятельностью. Во-вторых, уравнивает правовое положение негосударственных организаций с автономными учреждениями, которые и будут являться основными участниками конкурентных отношений на социально значимых рынках. По своей природе, задачей «современной теорией конкуренции» стоит цель разработать механизмы, способствующие эффективному развитию компании и обеспечивающие получение прибыли любой фирме в любой отрасли¹⁰. Это замечание применимо и к некоммерческому сектору. И для негосударственных, и для государственных организаций должны действовать единые правила и условия выхода на рынки, что позволит, действительно, выявить наиболее эффективных хозяйствующих субъектов, которые и в условиях ограниченности ресурсов могут оказывать качественные общественно полезные услуги населению.

⁹Серова О.А. Предупреждение преступлений по нецелевому расходованию средств некоммерческих организаций // Юридическая наука. 2016. №5. С.126.

¹⁰Жданов А. Эволюция теории конкуренции: от эффективного развития рынка к эффективному развитию предпринимательства // РИСК: Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2011. №4. С. 219.

Литература:

1. Жданов А. Эволюция теории конкуренции: от эффективного развития рынка к эффективному развитию предпринимательства // РИСК: Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2011. №4. С. 216-219.
2. Инструментарий для оценки воздействия на конкуренцию. Том II: Руководство. Версия 2.0 // www.oecd.org/competition/toolkit
3. Рудык Э.Н. Социальная экономика в мировом и отечественном контексте // Труд и социальные отношения. 2009. №2. С.6-14.
4. Серова О.А. Предупреждение преступлений по нецелевому расходованию средств некоммерческих организаций // Юридическая наука. 2016. №5. С.123-127.
5. Сойфер Т.В. Экономическая деятельность некоммерческих организаций и ее гражданско-правовое обеспечение // Журнал российского права. 2016. №1. С. 22-30. С.22-30.