

Б.Л. Альтшулер
член Экспертной группы № 9 «Стратегии - 2020» по
направлению «Сокращение неравенства и преодоление бедности»,
председатель Правления РОО «Право ребенка»,
член Общественной палаты РФ, член «Межведомственной комиссии по
подготовке предложений о порядке координации вопросов защиты несовершеннолетних»
Администрации Президента РФ
5 марта 2011 г.

Тезисы доклада

Преодоление бедности и сокращение неравенства в сфере потребления товаров и услуг первой необходимости с помощью развития в этой сфере самозанятости и социально-ориентированных некоммерческих инициатив: целевой госзаказ, госзакупки, применение целевых бюджетных субсидий (ваучеров) физическим и юридическим лицам.

Уважаемые коллеги по Экспертной группе № 9, мне представляется, что нашей ЭГ целесообразно в первую очередь сосредоточиться на ее основной задаче – выработке по теме ЭГ конкретных предложений для «Стратегии - 2020» (т.е. предложений, по сути адресованных Президенту РФ и Правительству РФ). И, учитывая остроту проблем, и то, что исправлять ситуацию надо было уже «позавчера», предложения эти, мне кажется, должны носить характер неотложных первоочередных мер.

Я надеюсь, что представленные ниже соображения пригодятся и при выработке нашей ЭГ Аналитической запиской «Сокращение неравенства и борьба с бедностью», которую мы должны представить Правительству к 10 марта. По тому проекту Аналитической записки, который я получил позавчера, помимо двух понятийных замечаний ((1) в определении «бедности», мне кажется, надо писать не «денежные доходы семьи», а «среднедушевой денежный доход семьи» и (2) не дано определение понятия «крайняя бедность» - указанный среднедушевой денежный доход семьи ниже половины прожиточного минимума), у меня общее неудовлетворение самой главной – результивной частью «Рассматриваемые меры», которая, в основном, описывает не меры, а желаемые результаты. А наша задача, по видимому, все-таки в том, чтобы рекомендовать именно конкретные практически реализуемые меры по достижению этих результатов.

Изучив доклад проф. А.Ю. Шевякова, отзыв на этот доклад М.М. Локшина и его обсуждение членами ЭГ-9 24.02.2011 хочу высказать:

- во-первых согласие с принципиальными тезисами доклада А.Ю. Шевякова о масштабности и принципиальной важности проблемы бедности, особенно бедности семей с детьми, а также согласие с сомнениями ряда критиков доклада в том, что прогрессивная шкала налогообложения поможет решить проблему;

- и во-вторых некоторое разочарование, что в докладе и его обсуждении пока не нашел развития важнейший тезис А.Ю. Шевякова об «увеличении доходов малоимущих», как факторе решения проблемы бедности.

Под развитием этого тезиса я понимаю нашу общую попытку ответить на вопрос «КАК?» - какими конкретными мерами, управленческими решениями можно повысить доход малоимущих? И какими мерами можно снизить стоимость потребительской «корзины выживания», т.е. стоимость продуктов, товаров и услуг первой необходимости? Очевидно, что

те же меры решают и проблему неравенства, обусловленного, главным образом, разницей достатка граждан и домохозяйств.

Разработанные в Общественной палате РФ предложения в сфере продовольственной безопасности россиян (см. Приложения) позволяют, как нам представляется, решать обе проблемы, так как с одной стороны направлены на развитие самозанятости бедных домохозяйств (результат - повышение их доходов), а с другой стороны ориентируют эту самозанятость на производство продуктов питания (результат - насыщение рынка дешевыми продуктами и тем самым конец диктату монополистов-ритейлеров с их немислимыми «накрутками» цен, вызвавшими справедливое возмущение Председателя Правительства РФ В.В. Путина при посещении им магазина «Перекресток» в июле 2009 г.).

Я полностью согласен с высказанным на обсуждении 24 февраля тезисом Л.Н. Овчаровой «важно разделить проблему бедности и проблему неравенства». Потому что проблема современной России не в богатой жизни меньшинства, а в том, что миллионы наших сограждан по сути исключены из жизни недопустимо высокой (в сравнении с их доходами) стоимостью продуктов, жилья, лекарств... И не случайно число школьников России в 1998 году было 22 миллиона, а 1 сентября в школы России пошли уже только 12,8 миллиона детей. Народ не рождает, потому что детей не на что кормить, негде с ними жить и т.п. Конечно, «материнский капитал» играет свою позитивную роль, рождаемость возросла. Однако за прошедшие почти два десятилетия Россия набрала такую скорость падения в никуда (не будет детей – не будет страны), что остановить это падение полумерами невозможно.

Да, сегодня ситуация лучше, чем 10 лет назад. В.В. Путин недавно, в декабре 2010 г., провел сопоставление: в 2000 году за чертой бедности в России было 29% населения, а сейчас в два раза меньше (<http://www.webground.su/topic/2010/12/16/t243/>). Согласно данным Росстата величина прожиточного минимума в первом квартале 2010 года составила в среднем 5518 рублей, доходы 14,7% россиян ниже этого уровня; в абсолютном исчислении это 20,6 млн. человек. Т.А. Голикова выделяет особо незащищенную категорию «семей с низкими доходами, имеющих двух и более детей». Российская бедность имеет «детское лицо»: из общего числа домохозяйств число бедных семей с детьми составляет 32%, а среди семей с тремя и более детьми – 58%; при этом, что парадоксально, работающие семьи с детьми составляют 50% от числа бедных семей.

А.Ю. Шевяков совершенно прав: сегодня рождение ребенка в нашей стране – это прыжок в бедность; при такой ситуации вряд ли возможно всерьез говорить о выходе из демографического кризиса. При этом я особо хочу обратить внимание на совершенно справедливое утверждение доклада А.Ю. Шевякова о том, что «прожиточный минимум не соответствует современным реалиям...», и что расчет числа бедных сравнением подушевого дохода семьи с ПМ сильно приукрашивает картину. Т.е. фактическое число семей с детьми, влачащих жалкое существование, существенно выше приведенных официальных данных.

В Приложении 1 я представляю на обсуждение ЭГ разработанные экспертами Общественной палаты РФ предложения по возрождению в новом качестве хорошо забытой потребкооперации, на основе которой возможно относительно дешевое отоваривание «продовольственных талонов» для бедных и т.п. Наша мысль, впервые в общем виде сформулированная в Письме Общественной палаты РФ по теме «Школьное молоко» на имя Председателя Правительства РФ от 20 мая 2010 г., простая: да, кормить детей бесплатно нужно, но на выделенные для этого бюджетные миллиарды надо закупать продукты не у посредников-монополистов, а непосредственно у населения, в частных подворьях, у фермеров... (**Приложение 2**).

В этой связи обнадеживают заявления вице-премьера В.А. Зубкова о необходимости создания единой кооперативной системы продвижения товара "от поля до прилавка": *«потребительским кооперативам должны предоставляться те же условия господдержки, что и сельхозпроизводителям. Если построить пункты приема заготовки того сельскохозяйственного сырья, которое сдают мелкие хозяйства, обеспечить транспортировку и хранения продуктов, то фермеры получают сбыт, а потребители - натуральные продукты "только что с грядки"»* (28 мая 2010 г. - <http://www.rg.ru/2010/05/28/zerno.html>); *«Правительством приняты решения об организации единой системы производства, заготовки, переработки и реализации сельхозпродуктов на кооперативной основе»* (<http://www.agronews.ru/articleview.php?AId=2009> - Январь 2011 г.). Говорит В.А. Зубков и о многочисленных трудностях и нерешенных проблемах «фермерской кооперации».

Однако, несмотря на многочисленные в течение многих лет повторяемые обнадеживающие заявления такого рода, воз, кажется, «и ныне там». Почему не реализуются намерения сбить цены на продукты первой необходимости, «открыв» рынки сбыта для мелкого и среднего российского производителя агропродукции? Очевидно по причине того, что монополизм продовольственных ретейлеров оказывался сильнее всех, сильнее заявляемых намерений высших руководителей страны. Значит нужны принципиально иные подходы. **Способом преодоления «торгового диктата» продмонополий может стать создание в регионах «продовольственных торговых порталов» и развитие при органах социальной защиты региональных сетей социальных продовольственных магазинов, через которые будет реализовываться закупаемая у населения продукция.**

О «продовольственных талонах» и об их обеспечении. Горячими сторонниками введения продовольственных карточек (талонов) являются Российский зерновой союз, Российский молочный союз, г-н Лев Хасис – руководитель крупнейшего продовольственного ретейлера, группы Х-5 («Перекресток», «Пятерочка», «Копейка», «Карусель»). Причина их энтузиазма очевидна – желание получить миллиарды бюджетных денег, выделенных на «кормление» бедных. При этом социальная эффективность этих бюджетных вливаний будет минимальна, поскольку отоваривать «талоны» указанные фирмы планируют по СВОИМ ценам – с накрутками 200-300-400%. Мы же предлагаем совсем иной подход, что нашло отражение и в указанном письме В.В. Путина Общественной палаты РФ – Приложение 2.

И несколько слов по другим проблемам неравенства, нуждающимся в срочном решении.

Школьное питание. Абсолютно неприемлема ситуация, когда одни дети полноценно обедают, а их одноклассники в это время жуют принесенный из дома бутерброд. Кормить горячим надо всех – как в Финляндии. В противовес нынешней крайне неэффективной, низкачественной и коррупционной системе школьного питания в Общественной палате разработана схема питания по индивидуальной «Школьной социальной карте», когда выбор фирмы – поставщика обеда осуществляет конечный потребитель – ученик или его родители.

Проблемы жилья. Многодетные семьи, молодые семьи, выпускники интернатов – многие уже со своими бездомными от рождения малышами, военнослужащие и др. Неравенство между имущими и неимущими в этой сфере элементарного жизнеобеспечения и безнравственно, и опять же убивает страну, не позволяя выйти из демографического пике. **России, как воздух, нужен избыточный фонд социального жилья, на строительство доступных большинству социальных «доходных домов» необходимо «повернуть» строительную индустрию России.** Тут, следуя мировому опыту (США, французские «Ашелемы»), также нужны соответствующие госзакупки, госзаказ, искусственное создание государством соответствующего спроса,

стимулирование строительства социального жилья экономкласса, сопровожаемое антимонопольными мерами по предотвращению вздутия цен строительными компаниями.

Полагаю, что наша ЭГ может представить законодательные предложения (хотя бы их Концепцию) по созданию Соцжилфондов – федерального и региональных.

Проблема детского досуга, общедоступности дополнительного образования. Неравенство в этой до безобразия коммерциализированной сфере достигло гигантских размеров. Дети из обеспеченных семей занимаются в кружках, полноценно развиваются. А 80% школьников России не знают, чем заняться после уроков, болтаются со всеми вытекающим последствиями. Сейчас в Общественной палате РФ совместно с Минобрнауки России разрабатываются предложения по решению проблемы этого неравенства. Включая и вопрос об учреждении индивидуального сертификата (ваучера) дополнительного образования, что будет способствовать выравниванию возможностей детей из семей с разными доходами, а также развитию социально-значимых некоммерческих услуг, созданию рабочих мест в сфере дополнительного образования.

Проблема общедоступности дошкольного образования (сегодня в очередях в детские сады находятся 1 млн. 906 тысяч детей). Предложения по решению этой проблемы также сейчас разрабатываются в Общественной палате в сотрудничестве с Минобрнауки России. Здесь есть эффективные предложения, опирающиеся на имеющийся успешный опыт регионов. Среди них – «семейные воспитательные группы детского сада» (надомная работа для многих неработающих мам, сидящих со своим ребенком, а значит – повышение доходов семей с детьми). И, как и в случае дополнительного образования, одно из центральных предложений, поддерживаемых Минобрнауки, – подушевое финансирование, введение индивидуального ваучера дошкольного образования, что будет способствовать смягчению неравенства в этой сфере и развитию социально-значимых некоммерческих инициатив по предоставлению услуг дошкольного образования.

Все эти предложения направлены как на преодоление неравенства, так и на развитие самозанятости, трудовой занятости, включая работу на дому, т.е. повлекут повышение доходов семей с детьми. А введение системы целевых индивидуальных целевых бюджетных субсидий (ваучеров: карт, полисов, сертификатов) физическим и юридическим лицам способно принципиально изменить систему бюджетирования сферы услуг, дает право выбора конечному получателю услуг и будет способствовать развитию социально-ориентированных некоммерческих инициатив, составляющих конкуренцию донине монопольным государственным ведомствам (см. **Приложение 3** – проект закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», разработанный в Минэкономразвития и сейчас находящийся на согласовании в профильных ведомствах (разработчик: Заместитель Директора Департамента стратегического управления (программ) и бюджетирования Минэкономразвития России А.Е. Шадрин).

Возможно, в целях создания должной ответственности за состояние социальной сферы в субъектах РФ целесообразно внести в перечень признаков, влекущих утрату доверия Президента Российской Федерации к руководителю высшего органа исполнительной власти субъекта РФ:

- (1) отсутствие целевых «продовольственных программ для бедных»;
- (2) отсутствие в регионе достаточного фонда социального жилья;
- (3) наличие очередей в детские сады;

(4) неразвитость общедоступной инфраструктуры дополнительного образования и спортивно-досуговой деятельности.

Приложение 1

О «социальной потребкооперации», «социальных продмагах» и продовольственных карточках для бедных. Порядок работы закупочного предприятия

Проблема недостаточного подушевого дохода семьи и как результат массового недоедания миллионов россиян, в первую очередь детей, сегодня особенно обострилась в связи с вызванным небывалой засухой ростом цен на продукты питания первой необходимости. В связи со сложившейся ситуацией, в целях реализации Основ государственной политики в области здорового питания на срок до 2020 года Общественная палата Российской Федерации предлагает принять следующий комплекс мер:

- создание при органах социальной защиты субъектов Российской Федерации региональных сетей «социальных продовольственных магазинов» (торговых площадок); введение для особо нуждающихся категорий населения «продовольственных карточек для бедных», отовариваемых в социальных продовольственных магазинах;

- снабжение этих магазинов через систему «социальной потребкооперации» с помощью механизма государственного кредитования гарантированных госзакупок продукции растениеводства и животноводства в личных подсобных хозяйствах, у фермеров, индивидуальных предпринимателей, других отечественных производителей, которые не способны самостоятельно выйти на рынок – см. прилагаемый «Порядок работы закупочного предприятия».

Данные меры позволят привлечь к производству продуктов питания широкие слои сельского и пригородного населения, будут способствовать развитию социально-значимой трудовой занятости, создадут условия для самообеспечения бедных домохозяйств с детьми, приведут к насыщению рынка продуктами товарами первой необходимости и к общему снижению розничных цен на них. В обществе есть огромный запрос на реализацию предлагаемых мер, сама возможность получения государственного кредита станет стимулом к повсеместному созданию закупочных предприятий, работающих по указанным в «Порядке...» условиям.

Порядок работы закупочного предприятия

1. В целях осуществления гарантированных государственных закупок у населения продовольственной продукции на средства федерального бюджета создается целевой **«Государственный кредитный продовольственный закупочный фонд»**, средства которого размещаются на защищенных счетах в кредитных организациях (в государственных либо уполномоченных коммерческих банках, например, в отделениях Сбербанка России) и выдаются

закупочным предприятиям, соблюдающим указанные ниже требования к использованию этих средств.

2. Закупочное предприятие получает средства в виде государственного кредита под 1% годовых и расходует их по назначению.

3. Государственные средства тратятся только на закупку продовольственной продукции, номенклатура которой установлена государством с учетом возможностей региона. Закупка (прием) сельскохозяйственной продукции в личных подсобных хозяйствах, у фермеров, индивидуальных предпринимателей и др. производителей сельскохозяйственной продукции осуществляется по установленным государством гарантированным ценам, обеспечивающим рентабельность производства продукции.

4. Закупочные предприятия могут быть районными и межрайонными; соответственно прием продукции осуществляется только у населения данного муниципального образования либо их установленной совокупности.

5. Закупка производится без ограничений на поставки, сколько произведено – столько куплено, возможна закупка с отсрочкой платежа на месяц, а также сдача продукции на реализацию. Закупочное предприятие имеет право требовать от поставщиков документы, подтверждающие происхождение продукции, предъявлять требования к ее качеству и безопасности в рамках законодательства Российской Федерации.

6. Реализация закупленной продукции производится в соответствии с общими правилами торговли при установленном ограничении торговой наценки (25%).

7. Объем свободных для закупки средств закупочное предприятие публикует ежедневно на своем сайте или предоставляет по заявлению или устной просьбе юридическим и физическим лицам, а также предоставляет информацию о поставщиках продукции и объемах закупленного либо принятого на реализацию товара.

8. Закупочное предприятие имеет право организовывать рынки сбыта закупленной продукции в любом месте Российской Федерации в рамках законодательства Российской Федерации, при соблюдении ограничения торговой наценки, установленной п. 6.

9. Установленную государством часть покупаемой продукции закупочное предприятие по запросам органов социальной защиты населения безвозмездно направляет на реализацию социальных продовольственных программ для бедных, в том числе выдает ее обладателям льготных продовольственных карточек для бедных.

Часть кредитных средств, используемых на цели, определенные в п. 9, не подлежат возврату государству. Закупочное предприятие отчитывается по их использованию в установленном порядке.

10. Необходимо, чтобы закупочное предприятие имело возможность использовать установленный процент полученных кредитных средств на приобретение холодильных установок и создания инфраструктуры хранения и первичной переработки закупленной

продукции. Данные средства не подлежат возврату государству. Закупочное предприятие отчитывается по их использованию в установленном порядке.

11. Контроль за деятельностью закупочных предприятий осуществляет кредитная организация (государственный или уполномоченный коммерческий банк), финансирующая деятельность закупочного предприятия, а также Совет производителей (фермерские потребительские кооперативы) района либо совокупности районов для межрайонных закупочных предприятий.

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

СЕКРЕТАРЬ

**Миусская пл., д. 7, стр. 1, Москва, ГСП-3, 125993, тел./факс: (495) 221-83-63, факс:
(495) 251-60-04, сайт: www.oprf.ru**

« 20 » Мая 20 10 г. № 3ОП-1/ 652

Председателю Правительства
Российской Федерации

В.В.ПУТИНУ

Уважаемый Владимир Владимирович!

15 апреля 2010 года в Общественной палате Российской Федерации состоялся круглый стол «Программе «Школьное молоко» – общественный контроль».

В этой связи направляем Вам рекомендации, подготовленные по итогам названного мероприятия.

Приложение: на 2 л.

Е. Велихов

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

РЕКОМЕНДАЦИИ

круглого стола на тему:

«Программе «Школьное молоко» – общественный контроль»
(15 апреля 2010 года, г. Москва)

В Общественной палате Российской Федерации был проведён круглый стол «Программе «Школьное молоко» – общественный контроль».

В слушаниях приняли участие представители министерств и ведомств Российской Федерации, представители профессионального сообщества производителей молочной продукции, ряда общественных организаций.

Обсуждалась необходимость присвоения федерального статуса программе «Школьное молоко» и финансирования её за счет средств федерального бюджета.

В настоящее время в ряде субъектов Российской Федерации реализуется программа «Школьное молоко».

Программа направлена на укрепление здоровья подрастающего поколения и формирование у школьников осознанного отношения к здоровому питанию за счёт обеспечения детей в образовательных учреждениях молоком в безопасной порционной упаковке.

По данным Минздравсоцразвития РФ, в настоящее время менее 5 % российских детей, оканчивающих школу, можно считать здоровыми. Подавляющее большинство наших школьников, вступая в период активной созидательной жизни, уже имеют негативный багаж в виде тех или иных заболеваний желудочно-кишечного тракта, костно-мышечной системы.

Одной из главных причин, способствующих значительному ухудшению здоровья российских учащихся, является несовершенство школьного питания во многих учебных заведениях страны и, в частности, нехватка молока в пищевом рационе школьников.

По состоянию на 31 декабря 2009 года, программа «Школьное молоко» реализуется в 31 субъектах Российской Федерации: среди них Белгородская, Воронежская, Ульяновская, Владимирская, Калужская области, республики Тыва, Хакасия, Удмуртия. В 2010 году внедрение программы предусмотрено еще в ряде субъектов России – Саратовской, Амурской областях, Чеченской республике, республиках Мордовии и Марий Эл. В настоящее время программа «Школьное молоко» реализуется в основном за счёт бюджетов регионов, с привлечением в отдельных случаях средств родителей и спонсоров.

Используемые сейчас источники финансирования явно недостаточны для успешного достижения основных целей и задач программы. Очевидно также, что не во всех субъектах Российской Федерации есть возможность самостоятельно обеспечить её реализацию.

Общая стоимость затрат на осуществление программы в федеральном масштабе составляет 20 миллиардов рублей в год. Это означает, что в течение 190 учебных дней в году каждый из 13.340 тыс. учащихся будет обеспечиваться одним порционным пакетом молока.

Считаем, что данные средства должны быть использованы для обеспечения государственных гарантий закупки молочной продукции в личных подсобных хозяйствах, у фермеров, индивидуальных предпринимателей, других отечественных производителей, которые не способны самостоятельно выйти на рынок.

Это, согласно мировому опыту, станет действенным инструментом преодоления иждивенчества, позволит решить социально-значимый вопрос трудовой занятости сельского и пригородного населения, создаст условия для самообеспечения бедных домохозяйств с детьми.

В этой связи Общественная палата Российской Федерации предлагает Правительству Российской Федерации:

1. Рассмотреть вопрос о присвоении федерального статуса программе «Школьное молоко» и финансирования её за счет средств, предусмотренных в трёхлетнем федеральном бюджетном плане на модернизацию системы школьного питания.

2. Предусмотреть использование бюджетных средств программы «Школьное молоко» в первую очередь для гарантированных государственных закупок молочной продукции непосредственно в личных подсобных хозяйствах, у индивидуальных предпринимателей, фермеров, т.е. у тех производителей, которые не способны самостоятельно выйти на рынок.

Реализация указанных предложений, по сути, станет инвестицией в будущее страны, так как позволит осязаемо улучшить здоровье российских детей, будет способствовать повышению уровня жизни на селе.



ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации

Статья 1

Внести в Бюджетный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, N 31, ст. 3823; 2005, N 52, ст. 5589; 2007, N 18, ст. 2117; 2008, N 29, ст. 3418; 2009, N 1, ст. 18; N 15, ст. 1780; 2010, N 31, ст. 4192) следующие изменения:

1) статью 6 дополнить абзацем следующего содержания:

«субсидия – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу для финансирования целевых расходов»;

2) абзац 5 статьи 69 изложить в следующей редакции:

«Предоставление субсидий юридическим и физическим лицам;».

3) абзац 1 статьи 78 дополнить словами: «, в том числе на конкурсной основе и в форме авансовых платежей».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент

Российской Федерации

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»

Законопроект разработан в целях реализации поручений Президента Российской Федерации по реализации послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 года, предусматривающего доработку

нормативно-правовой базы, регламентирующей участие некоммерческих организаций в оказании государственных социальных услуг, в целях расширения их участия в такой деятельности и более активного применения конкурсных механизмов финансирования таких услуг.

В целях развития механизмов бюджетного финансирования, обеспечивающих возможность участия негосударственных некоммерческих организаций, в предоставлении социальных услуг, проектом федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (далее – законопроект) обеспечивается формирование необходимых предпосылок для развития механизмов финансирования социальных услуг, через предоставление субсидий физическим и юридическим лицам, дополняющих механизм установления государственного (муниципального) задания. Так, в соответствии со статьей 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) государственное (муниципальное) задание применяется только в отношении бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) при составлении бюджетной сметы казенного учреждения, а также для определения объема субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания бюджетным или автономным учреждением и не может использоваться в целях финансирования деятельности негосударственных некоммерческих организаций в оказании государственных услуг.

В этих целях законопроектом вносятся изменения, направленные на расширение использования механизмов предоставления субсидий физическим и юридическим лицам, как обеспечивающих возможность участия негосударственных некоммерческих организаций в оказании государственных социальных услуг.

Во-первых, законопроектом уточняется понятие субсидии, определяя, что её получателем также могут быть физические лица, не являющиеся производителями товаров, работ, услуг.

В настоящее время правовые условия предоставления гражданам субсидий являются противоречивыми, поскольку со вступлением в силу с 1 января 2008 г. новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации (изменения внесены Федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» от 27 апреля 2007 г. № 63-ФЗ) исчезло определение понятия «субсидия», хотя само слово «субсидия» используется.

Так, в статье 69 БК РФ о субсидии физическим лицам говорится как о виде бюджетных ассигнований, предназначенных исключительно для производителей товаров, работ, услуг (абзац 5).

Таким образом, действующее бюджетное законодательство не предусматривает ситуацию, в которой физическое лицо, не являющееся производителем товаров, работ или услуг, может

получать субсидию из бюджетных средств. Вместе с тем это противоречит не только существующей практике предоставления таких субсидий, но и ряду федеральных нормативных правовых актов, на основании которых эти субсидии предоставляются.

Одним из примеров являются субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, предоставление которых регулируется отдельной статьей Жилищного кодекса и различными постановлениями Правительства Российской Федерации. Другим примером может служить Федеральный закон «О государственной социальной помощи» от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ, в котором субсидия определяется как один из видов такой помощи с формулировкой «имеющая целевое назначение полная или частичная оплата предоставляемых гражданам социальных услуг» (статья 1). Понятие «субсидия» также активно используется и в нормативно-правовой сфере, касающейся поддержки тех или иных категорий населения в решении жилищных вопросов, самозанятости и т.д.

Наличие указанной проблемы препятствует развитию рынка негосударственных/немуниципальных поставщиков услуг, сдерживая распространение механизмов целевых потребительских субсидий (ваучеров), позволяющих физическим лицам – получателям целевых субсидий на оплату государственных социальных услуг, самостоятельно выбирать их поставщика, включая негосударственные некоммерческие организации.

Таким образом, законопроект позволит устранить противоречия между правовыми условиями предоставления гражданам субсидий, предусмотренными бюджетным законодательством и другими нормативными правовыми актами, и будет содействовать развитию рынка негосударственных и немunicipальных поставщиков услуг.

Во-вторых, законопроектом устанавливается, что предоставление субсидий юридическим лицам, а также индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг может производиться, в том числе, на конкурсной основе и в форме авансовых платежей.

Указанное уточнение направлено на установление единообразной правоприменительной практики, допускающей предоставление авансовых платежей юридическим лицам и использование конкурсного порядка предоставления субсидий.

В настоящее время правовая неопределенность, связанная с отсутствием прямого указания в бюджетном законодательстве возможности предоставления авансовых платежей юридическим лицам, включая негосударственные некоммерческие организации, сдерживает в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях использование механизма предоставления субсидий юридическим лицам в качестве механизма финансирования социальных услуг негосударственными некоммерческими организациями.

В-третьих, в целях обеспечения эффективного правоприменения, законопроектом вводится определение понятия субсидии, направленное на устранение правовой неопределенности, связанной с использованием указанного вида бюджетных ассигнований.