

**Заключение**  
**Общественной палаты Российской Федерации**  
**по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона**  
**«О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого**  
**и среднего предпринимательства в Российской Федерации»**  
**(в части закрепления понятий «социальное предпринимательство»,**  
**«социальное предприятие»)**

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза («нулевое чтение») проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (в части закрепления понятий «социальное предпринимательство», «социальное предприятие») (далее – законопроект, проект документа).

Заключение Общественной палаты подготовлено по результатам состоявшегося 14 ноября 2017 года публичного обсуждения законопроекта с учетом поступивших в Общественную палату мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, привлеченных к обсуждению общественных экспертов, в том числе членов Научно–консультативного совета при Общественной палате.

Законопроект разработан Министерством экономического развития Российской Федерации (далее – разработчик) и внесен в Правительство Российской Федерации.

Концепция проекта федерального закона ««О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (в части закрепления понятия «социальное предпринимательство») была рассмотрена в Общественной палате в октябре 2017 года в рамках общественной экспертизы, по результатам которой было подготовлено заключение (исх. от 13 ноября 2017 года № 6ОП–2/2495), содержащее замечания и предложения к законопроекту.

В 2018 году в Правительстве Российской Федерации продолжена работа над законопроектом. Общественная палата представила свои предложения к редакциям законопроекта письмами от 17 января 2018 года № 6ОП–1/71, 22 июня 2018 года № 6ОП–1/1193, 31 июля 2018 года № 6ОП–4/1413, 22 октября 2018 года № 6ОП–1/2120.

Предметом общественной экспертизы, состоявшейся 14 ноября 2018 года, явилась редакция законопроекта, представленная в рабочем порядке Министерством экономического развития Российской Федерации 6 ноября 2018 года.

В процессе доработки законопроект претерпел значительные изменения. В представленном на рассмотрение проекте документа предлагается законодательно определить понятия «социальное предпринимательство» и «социальное предприятие», установить условия (критерии) отнесения субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – субъект МСП) к социальным предприятиям (далее также – СП), а также виды поддержки СП.

Общественная палата отмечает всестороннюю оценку Департаментом экономики и финансов Правительства Российской Федерации и Министерством экономического развития Российской Федерации предложений и замечаний экспертного и профессионального сообществ и участников общественной экспертизы в Общественной палате, а также высокий уровень проработки положений законопроекта.

Ряд замечаний и предложений, содержащихся в заключении Общественной палаты (исх. от 13 ноября 2017 года № 6ОП–2/2495), учтен в законопроекте. В частности, проектируемое в законопроекте понятие «социальное предпринимательство» дополнено признаком, подчеркивающим социальную направленность деятельности хозяйствующих субъектов; к признакам, характеризующим социальное предпринимательство, отнесено использование определенной доли полученной субъектами МСП прибыли на развитие деятельности, отнесенной к социальному предпринимательству;

органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления предоставлено право установления дополнительных сфер деятельности, направленных на решение социальных проблем.

Рассмотрев и обобщив поступившие предложения и рекомендации экспертного сообщества, Общественная палата отмечает следующее.

1. В процессе анализа проекта документа участниками общественной экспертизы понятие «социальное предпринимательство» рассмотрено с точки зрения необходимости включения в него деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СО НКО).

В отличие от законопроекта, рассмотренного в Общественной палате в октябре 2017 года, в законопроекте, представленном Министерством экономического развития Российской Федерации 6 ноября 2018 года, предлагается ввести два определения «социальное предпринимательство» и «социальное предприятие».

В ходе состоявшегося обсуждения представителями разработчика отмечено, что понятие «социальное предпринимательство» включает в себя в том числе деятельность СО НКО и вводится в том числе с целью создания условий для развития законодательства о НКО.

Под социальным предпринимательством предлагается понимать деятельность хозяйствующих субъектов, направленную на достижение общественно полезных целей, способствующих решению социальных проблем граждан, и при осуществлении которой выполняются условия, предусмотренные частью 1 статьи 24.1 законопроекта.

При этом в законопроекте понятие «хозяйствующие субъекты», включенное в конструкцию определения «социальное предпринимательство», не конкретизировано для целей применения проектируемых положений. Действующее законодательство<sup>1</sup> содержит два

---

<sup>1</sup> пункт 1 статьи 3 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

определения понятия «хозяйствующие субъекты», которые по-разному определяют состав субъектов.

Вместе с тем именно содержание понятия «хозяйствующие субъекты» будет иметь ключевое значение при формировании правоприменительной практики и установлении уполномоченными органами круга субъектов, которые будут отнесены к категориям «социальное предпринимательство», «социальное предприятие».

Участники общественной экспертизы отметили, что проектируемое понятие «социальное предпринимательство» не позволяет четко определить круг субъектов, деятельность которых при соблюдении прочих проектируемых условий будет признаваться социальным предпринимательством и не дает однозначного ответа на вопрос, могут ли быть отнесены к указанной категории НКО.

Решением рассматриваемой проблемы могло бы стать уточнение в законопроекте понятия «хозяйствующие субъекты» либо исчерпывающее перечисление субъектов, деятельность которых может быть признана социальным предпринимательством. Также целесообразно включить в пояснительную записку к законопроекту информацию о целях определения в законопроекте понятия «социальное предпринимательство».

В случае распространения понятия «социальное предпринимательство» на НКО усматривается риск дублирования и конкуренции двух статусов для СО НКО – проектируемого статуса «социальное предпринимательство» и уже установленного в Федеральном законе от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» статуса «СО НКО – исполнители общественно полезных услуг».

Кроме того, в случае распространения на деятельность НКО статуса «социальное предпринимательство» при формировании нормативной правовой базы необходимо обеспечить его разграничение с содержащимися в

---

пункт 5 статьи 4 Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

законодательстве институтами «СО НКО – исполнители общественно полезных услуг», «поставщики социальных услуг».

Статус «СО НКО – исполнители общественно полезных услуг» присваивается с 1 января 2017 года. За почти двухлетний период выявлено немало проблем и спорных вопросов, с которыми сталкиваются СО НКО и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации при оценке общественно полезных услуг и последующем присвоении статуса.

Полагаем, что полезными были бы изучение и учет сформированного на данный момент опыта присвоения СО НКО статуса «исполнитель общественно полезных услуг» с целью исключения проблем, которые могут возникнуть также и у субъектов МСП при приобретении статуса «социальное предприятие».

2. Для целей применения положений законопроекта не определено понятие «общественно полезные цели, способствующие решению социальных проблем граждан».

Действующее законодательство<sup>2</sup> не содержит универсального определения общественно полезных целей, относя к ним в зависимости от сфер регулирования в том числе социальные, благотворительные, культурные, образовательные, политические, научные, религиозные и иные цели. Не все из перечисленных целей направлены на решение социальных проблем.

Словосочетание «социальные проблемы» охватывает общество в целом. Поэтому слово «граждан» предлагается исключить.

---

<sup>2</sup> Статьи 123.7-1, 123.17 Гражданского кодекса Российской Федерации; статья 7 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»; статья 9 Федерального закона от 19.05.1995 N 82-ФЗ «Об общественных объединениях»; пункт 11 статьи 3 Федерального закона от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе»; пункт 2 статьи 1 Федерального закона от 9 июля 1999 года N 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»; часть 3.1 статьи 5 Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»; статья 2, часть четвертая статьи 5 Федерального закон от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)».

3. Согласно пункту 1 статьи 1 законопроекта социальные предприятия – субъекты МСП, на протяжении одного года и более осуществляющие деятельность в сфере социального предпринимательства.

Предусмотренные требования к периоду осуществления деятельности в сфере социального предпринимательства исключают возможность оказания поддержки и стимулирования начинающих социальных предпринимателей (так называемые «стартапы»). Поддержка востребована именно в период создания и на начальном этапе деятельности субъектов МСП.

В связи с этим слова «одного года и более» предлагается исключить.

Кроме того, в законопроекте необходимо обеспечить единообразное использование понятий «социальные предприятия» и «субъекты МСП, осуществляющие деятельность в сфере социального предпринимательства».

4. Предложения к критериям (условиям) отнесения субъектов МСП к социальным предприятиям (далее – критерии) (проектируемые в законопроекте подпункты «а», «б», «в», «г» пункта 7 статьи 24.1 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209–ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», далее соответственно – критерий 1 «обеспечение занятости определенных категорий граждан», критерий 2 «обеспечение доступа товаров (работ, услуг) к рынку сбыта», критерий 3 «производство товаров (работ, услуг), ориентированных на лиц, занятость которых обеспечивает СП», критерий 4 «осуществление деятельности по производству товаров (работ, услуг) в определенных сферах»).

4.1. Критерии содержат следующие квалифицирующие признаки:

– среднесписочная численность лиц, относящихся к любой из указанных категорий (нескольким или всем указанным категориям),

среди работников субъекта МСП должна составлять не менее 50 процентов (критерий 1);

– доля доходов от осуществления деятельности по итогам предыдущего календарного года должна составлять не менее 50 процентов в общем объеме доходов субъекта МСП (критерий 2, критерий 3, критерий 4);

– суммарный размер прибыли, подлежащей реинвестированию и (или) направлению на деятельность социального предприятия, составляет не менее 60 процентов (критерий 3);

– суммарный размер прибыли, подлежащей реинвестированию и (или) направлению на благотворительные цели или уставную цель социального предприятия, составляет не менее 60 процентов (критерий 4).

По мнению участников общественной экспертизы, предлагаемое регулирование повлечет возникновение сложностей при администрировании указанных показателей органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при формировании перечня социальных предприятий и Федеральной налоговой службой – при исчислении и уплате налогов социальными предприятиями.

Кроме того, законопроект не содержит требований к порядку и способам подтверждения указанных условий и включенных в них показателей.

Согласно части 2 статьи 24.1 Федерального закона № 209–ФЗ, проектируемой в законопроекте, и перечню нормативных правовых актов, подлежащих принятию в связи с принятием проектируемого федерального закона, порядок признания субъекта МСП социальным предприятием будет определен приказом Министерства экономического развития Российской Федерации.

Участники общественной экспертизы считают важным обеспечить понятность законодательных положений для широкого круга правоприменителей и предлагают закрепить в законопроекте общие требования к выполнению субъектом МСП проектируемых условий, а в приказе Министерства экономического развития Российской Федерации – определить порядок и способы подтверждения их выполнения субъектом МСП.

а) При определении порядка признания субъекта МСП социальным предприятием необходимо учесть, что при подтверждении условия «среднесписочная численность лиц, относящихся к любой из указанных категорий (нескольким или всем указанным категориям), среди работников субъекта МСП должна составлять не менее 50 процентов» (критерий 1), у субъектов МСП возникнут сложности, поскольку потребуется получение подтверждающих документов на каждого сотрудника социального предприятия соответствующей категории.

Также требует внимания вопрос о соблюдении требований Федерального закона от 27 июля 2006 года № 152–ФЗ «О персональных данных» при передаче субъектом МСП в уполномоченный орган, принимающий решение о присвоении статуса «социальное предприятие», информации о работниках, содержащей их персональные данные.

б) При проектировании квалифицирующих признаков «суммарный размер прибыли, подлежащей реинвестированию и (или) направлению на деятельность социального предприятия/ на благотворительные цели или уставную цель социального предприятия, составляет не менее 60 процентов» (критерий 3, критерий 4)



предлагается уточнить вид прибыли (прибыль по результатам хозяйственной деятельности либо чистая прибыль).

в) Требуется оценка соответствия положений законопроекта корпоративному законодательству.

Квалифицирующий признак к критерию 4 содержит уточняющий показатель «суммарный размер прибыли, подлежащей реинвестированию и (или) направлению на благотворительные цели или уставную цель социального предприятия, составляет не менее 60%».

В соответствии с пунктом 4 статьи 52 Гражданского кодекса Российской Федерации предмет и цель деятельности коммерческой организации не должны указываться в уставе общества (в отличие от содержания устава некоммерческой организации). По действующему законодательству установление предмета и цели – лишь факультативное условие устава коммерческой организации.

4.2. Участники общественной экспертизы выразили сомнение в целесообразности включения в законопроект критерия 2 «обеспечение доступа товаров (работ, услуг) к рынку сбыта». Правовая природа субъектов МСП как коммерческих организаций предполагает нацеленность на извлечение прибыли, а деятельность по производству товаров (выполнению работ, оказанию услуг) – их сбыт (реализацию).

4.3. Также к критериям имеются следующие замечания и предложения:

а) в перечне групп граждан, занятость которых необходимо будет обеспечить субъектам МСП в целях приобретения статуса СП (критерий 1 «обеспечение занятости», пункт «а» части 1 проектируемой статьи 24.1 Федерального закона № 209–ФЗ):

а.1) при проектировании категории «одинокое и (или) многодетные родители, воспитывающие несовершеннолетних детей и (или) детей–инвалидов» предлагает также учесть:

– представителей полных семей, воспитывающих детей–инвалидов, в которых единственным кормильцем в семье является один из родителей, а второй родитель вынужден отказаться от осуществления трудовой деятельности в связи с необходимостью осуществления ухода за ребенком;

– опекунов детей–инвалидов;

а.2) абзац пятый пункта «а» части 1 проектируемой статьи 24.1 федерального закона № 209–ФЗ изложить в следующей редакции:

«выпускники детских домов в возрасте до 23 лет»;

а.3) дополнить следующими категориями:

– молодежь, в том числе обучающиеся образовательных организаций среднего профессионального и высшего образования;

– женщины, имеющие детей в возрасте до 7 лет;

– лица, находящиеся в трудной жизненной ситуации;

– граждане, уволенные с военной службы (за исключением случаев, когда увольнение производится по основаниям, предусмотренным подпунктами «д», «д1», «д2», «е», «е1» и «з» пункта 1 и подпунктами «в», «д», «е1», «е2», «к» и «л» пункта 2 статьи 51 Федерального закона от 28 марта 1998 года № 53–ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»);

– соотечественники, проживающие за рубежом;

а.4) спорным является включение в перечень категории «иные лица, которые признаны в соответствии с нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации нуждающимися в социальном обслуживании».

В соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 442–ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» признание гражданина нуждающимся в социальном обслуживании осуществляется для составления индивидуальной программы и предоставления социальных услуг.

Перечень обстоятельств, при наступлении которых гражданин признается нуждающимся в социальном обслуживании, установлен в части 1

статьи 15 указанного Федерального закона, а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Социальные услуги оказываются временно в течение периода, указанного в индивидуальной программе.

В законопроекте помимо прочего не определено, каковы последствия истечения периода оказания гражданам социальных услуг и исключения обстоятельств, обуславливающих нуждаемость в социальном обслуживании.

б) перечень видов деятельности, осуществление которой субъектом МСП при соблюдении прочих условий будет признаваться СП (критерий 4 «осуществление деятельности по производству товаров (работ, услуг) в определенных сферах», подпункт «г» проектируемой статьи 24.1 Федерального закона № 209–ФЗ):

б.1) в подпункте «г» проектируемой статьи 24.1 Федерального закона № 209–ФЗ определены лишь сферы такой деятельности.

В законопроекте, представленном в Общественную палату для рассмотрения в июне 2018 года, было предусмотрено установление конкретных видов деятельности решением Правительства Российской Федерации. Из представленной на обсуждение редакции законопроекта неясно, будет ли определен конкретный перечень таких услуг (товаров, работ) и решением какого органа власти он будет утверждаться.

В качестве недостатка законопроекта участники общественной экспертизы указали закрепление обобщенных сфер деятельности (образование, здравоохранение, трудоустройство), что позволит достаточно широко трактовать деятельность, осуществляемую субъектами МСП, что не будет способствовать обеспечению единообразного подхода при присвоении статуса «социальное предприятие» уполномоченными органами. Кроме того, возникнут сложности с соотношением проектируемых в законопроекте сфер деятельности с видами деятельности по ОКВЭД, что значительно усложнит выделение доходов от таких сфер деятельности в отдельную категорию.

б.3) при включении в перечень сферы «создание безбарьерной среды для лиц с ограниченными возможностями здоровья» необходимо учитывать, что создание (введение в эксплуатацию) объектов инфраструктуры безбарьерной среды зачастую осуществляется в рамках исполнения государственного (муниципального) заказа за счет бюджетных средств строительными организациями, которые по своей природе не могут относиться к социальным предприятиям;

б.4) формулировка «содействие охране окружающей среды и экологической безопасности» представляется некорректной. На практике вызывает затруднение точное выделение видов деятельности, которые могут быть отнесены к указанной сфере. Слово «содействие» предлагается исключить;

б.5) абзац четвертый подпункта «г» проектируемой статьи 24.1 Федерального закона № 209–ФЗ предлагается дополнить словами «и библиотеки);»

б.5) дополнить следующими востребованными у граждан сферами:

– социальные услуги либо деятельность в сфере социального обслуживания (Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 442–ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»);

– по уходу с обеспечением проживания, предоставление социальных услуг без обеспечения проживания (включая предоставление услуг по дневному уходу за детьми (детские сады и ясли), деятельность домов для престарелых, предоставление услуг лицам пожилого возраста и инвалидам, присмотр за больными и проч.);

– отдых и оздоровление детей;

– реабилитаций наркозависимых граждан;

– просветительская деятельность;

– народное творчество.

5. Формулировки, используемые в законопроекте при описании критериев и формировании перечня сфер деятельности, осуществление

которой при соблюдении прочих условий будет признаваться СП, не соотносятся с используемыми в Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности. В свою очередь, Общероссийский классификатор видов экономической деятельности будет требовать актуализации в связи с развитием законодательства, регулирующего деятельность субъектов СП.

На практике указанная коллизия может вызвать ряд затруднений как у органов государственной власти, участвующих в сборе информации о субъектах СП и ее учете при ведении единого реестра субъектов МСП, а также при принятии решения о предоставлении мер государственной (муниципальной) поддержки, так и у субъектов СП в связи с необходимостью изменения соответствующих сведений в уставе.

В целях предотвращения указанных проблем при применении проектируемых норм целесообразно рассмотреть вопрос о закреплении в законопроекте полномочия Правительства Российской Федерации по утверждению перечня конкретных видов деятельности в области СП. Помимо решения указанной практической проблемы правоприменения, это позволит обеспечить гибкость правового регулирования, отвечающего запросу на расширение перечня видов деятельности в связи с развитием общественных отношений.

Следует отметить, что указанный подход использован законодателем при определении правового статуса НКО – исполнителей общественно полезных услуг посредством внесения дополнений в Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7–ФЗ «О некоммерческих организациях».

6. Особое внимание участники общественной экспертизы обратили на необходимость закрепления в законопроекте механизмов, обеспечивающих на стадии его правоприменения доступность Центров инноваций социальной сферы (далее – ЦИСС) и иных объектов инфраструктуры поддержки (например, ресурсных центров, профильных НКО и проч.) для субъектов СП, в том числе на муниципальном уровне.

В связи с этим в части 3 проектируемой статьи 24.1 Федерального закона № 209–ФЗ предлагается:

а) дополнить пунктом 1 следующего содержания:

«1) обеспечения наличия инфраструктуры поддержки социальным предприятиям;»;

б) пункты 2 – 4 считать пунктами 3 – 5 соответственно.

Также участниками общественной экспертизы предложено расширить полномочия ЦИСС, не ограничивая их деятельность исключительно поддержкой субъектов СП, а предусмотреть в том числе в качестве одного из направлений – содействие расширению участия организаций негосударственного сектора в предоставлении услуг в социальной сфере.

7. В законопроекте предлагается установить право органов государственной власти и органов местного самоуправления оказывать СП меры государственной (муниципальной) поддержки (часть 3 проектируемой в законопроекте статьи 24.1 Федерального закона № 209–ФЗ).

Указанная структурная единица законопроекта содержит коррупциогенный фактор, устанавливающий для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

Обеспокоенность участников общественной экспертизы вызывает вопрос о реализуемости указанного положения в условиях дефицитности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Отсутствие государственной (муниципальной) поддержки не будет способствовать стимулированию субъектов МСП, целью деятельности которых является извлечение прибыли, к осуществлению социально полезной деятельности.

В связи с этим абзац первый части 3 проектируемой статьи 24.1 Федерального закона № 209–ФЗ предлагается изложить в следующей редакции:

«3. Оказание поддержки социальным предприятиям осуществляется в виде.».

8. Участники общественной экспертизы прогнозируют возникновение мотивационных противоречий у субъектов МСП при решении вопроса об осуществлении (о продолжении осуществления) деятельности, которая будет относиться к социальному предпринимательству, по следующим причинам:

1) предлагаемые в законопроекте виды государственной (муниципальной) поддержки стандартны для всех субъектов МСП (т.е. законопроект не предусматривает для социальных предприятий меры поддержки в дополнение к уже закрепленным в Федеральном законе № 209–ФЗ);

2) законопроект не содержит востребованных у субъектов МСП видов поддержки (например, налоговые льготы, преимущество при осуществлении государственных (муниципальных) закупок, стимулирование кредитования социальных предпринимателей);

3) предоставление государственной (муниципальной) поддержки социальным предприятиям будет осуществляться на общих основаниях со всеми субъектами МСП. Законопроект не содержит преимуществ для социальных предприятий.

9. Участниками общественной экспертизы предложено предусмотреть в законопроекте внесение сведений, касающихся присвоения юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю статуса «социальное предприятие» в единый реестр субъектов МСП на постоянной основе, а не 10 сентября текущего календарного года, как это предусмотрено в пункте 3 статьи 1 законопроекта.

10. Целесообразно предусмотреть создание единой электронной базы данных субъектов СП и потенциальных получателей социальных услуг. В этих базах данных должны быть доступны востребованные услуги, документы получателей, виды деятельности предпринимателей.

11. В целях обеспечения понятности и доступности для широкого круга лиц, на которых будет распространяться действие проектируемого федерального закона, требуется обеспечение его лингвистического анализа.

12. Учитывая, что положения законопроекта предусматривают полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимо обеспечение методического сопровождения их деятельности в сфере развития института СП.

13. Представляется необходимой организация для субъектов МСП информационных мероприятий, предусматривающих в том числе разъяснение требований к претендентам на получение статуса «социальный предприниматель» и порядка его присвоения.

**На основании вышеизложенного Общественная палата рекомендует учесть представленные в настоящем заключении экспертные предложения и оценки при доработке проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (в части закрепления понятий «социальное предпринимательство», «социальное предприятие»).**