ПРОЕКТ «СОДЕЙСТВИЕ повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации»

(ЗАЕМ МБРР №79830-RU)

Контракт на оказание услуг по направлению

«мероприятия по укреплению механизмов взаимодействия органов государственной власти, регуляторов финансового рынка и общественных организаций в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг»

от 29.08.2016 года № FEFLP-QCBS-4.8

в качестве Консультанта выступает  
Консорциум в составе:

Общество с ограниченной ответственностью «Центр исследования бюджетных отношений» (лидирующий партнер, Россия)

и

«Мерани Консалтинг Лимитед» (партнер, Великобритания)

**ВЫДЕРЖКИ**

**ИЗ ПЕРВОГО и ВТОРОГО**

**ПРОМЕЖУТОЧНЫХ КЛЮЧЕВЫХ ОТЧЕТОВ**

Оглавление

[**Пояснительная записка** 3](#_Toc514523826)

[**1. Концептуальные подходы к активизации деятельности общественных организаций в интересах потребителей финансовых услуг** 12](#_Toc514523827)

[**2. Предложения по укреплению механизмов взаимодействия органов государственной власти, регуляторов финансового рынка и общественных организаций в сфере ЗППФУ** 19](#_Toc514523828)

[2.1. Обоснование возможности предоставления из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий на возмещение затрат или грантов общественных организациям в сфере ЗППФУ 19](#_Toc514523829)

[2.2. Обоснование вида (видов) деятельности общественных организаций, на реализацию которой предоставляются субсидии (гранты) из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации 22](#_Toc514523830)

[2.3. Обоснование источника субсидий (грантов) – соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации (федерального, регионального, местного) 25](#_Toc514523831)

[2.4. Разработка примерного порядка распределения, получения и использования субсидий (грантов) в соответствии с требованиями бюджетного законодательства 27](#_Toc514523832)

[2.5. Разработка предложений по снятию или облегчению административных барьеров создания и осуществления деятельности общественных организаций в сфере ЗППФУ (при их наличии и значимости) 31](#_Toc514523833)

[2.6. Разработка программы (плана мероприятий), направленных на усиление вклада общественных организаций в реализацию региональных программ по ЗППФУ и по просвещению населения в сфере финансовой грамотности, оптимизацию вовлечения общественных организаций в реализацию таких региональных программ 32](#_Toc514523834)

[**3.** **Подготовка предложений и методических рекомендаций для организации регулярного мониторинга деятельности общественных организаций в интересах потребителей финансовых услуг** 35](#_Toc514523835)

[3.1. Оценка текущей ситуации с мониторингом деятельности общественных организаций в интересах ЗППФУ 35](#_Toc514523836)

[3.2. Подходы к подготовке рекомендаций по организации регулярного мониторинга деятельности общественных организаций 41](#_Toc514523837)

**Пояснительная записка**

Защита прав потребителей финансовых услуг (далее также – ЗППФУ), наряду с деятельностью по повышению финансовой грамотности населения и доступности финансовых услуг, является одной из ключевых составляющих развития финансовых рынков и улучшения финансового благополучия населения.

В рамках настоящего материала представлены отдельные результаты работы, выполненной в ходе Этапов №1 и №2 Контракта на оказание услуг по направлению «Мероприятия по укреплению механизмов взаимодействия органов государственной власти, регуляторов финансового рынка и общественных организаций в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг» (далее – Контракт).

Задачей Этапа № 1 являлось проведение предварительного анализа и исследования нормативно-правового регулирования и практических аспектов работы в сфере организации ЗППФУ.

В ходе Этапа №2 были:

* сформулированы концептуальные подходы к активизации деятельности общественных организаций в интересах потребителей финансовых услуг;
* разработаны предложения по укреплению механизмов взаимодействия органов государственной власти, регуляторов финансового рынка и общественных организаций в сфере ЗППФУ;
* подготовлены предложения и методические рекомендации для организации регулярного мониторинга деятельности общественных организаций в интересах потребителей финансовых услуг.

В качестве источников информации использовались:

1) размещенные в открытых источниках и в системе КонсультантПлюс нормативные правовые акты федерального, регионального и муниципального уровней;

2) данные государственных докладов Роспотребнадзора о защите прав потребителей и публичного доклада Роспотребнадзора «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере»;

2) официальные сайты:

- Роспотребнадзора, его территориальных органов и консультационных центров для потребителей, входящих в структуру федеральных бюджетных учреждений здравоохранения – центров гигиены и эпидемиологии (ФБУЗ), подведомственных Роспотребнадзору;

- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые заключили трехсторонние договоры о реализации Проекта Минфина России и МБРР «Содействие повышение уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» (Проект), а именно: Республики Татарстан, Алтайского, Краснодарского и Ставропольского краев, Архангельской, Волгоградской, Калининградской, Саратовской и Томской областей (далее – регионы-участники Проекта), а также муниципальных образований, входящих в их состав;

- общероссийских общественных объединений потребителей (Союза потребителей Российской Федерации, Конфедерации общества потребителей (КонфОП), Союза защиты потребителей финансовых услуг (Финпотребсоюз) и Объединения потребителей России;

- региональных общественных объединений в сфере ЗППФУ;

3) результаты интервьюирования руководства Управления защиты прав потребителей Роспотребнадзора и руководства Службы по защите прав потребителей и обеспечения доступности финансовых услуг Банка России, а также регионов-участников Проекта;

4) результаты проведения в декабре 2016 г. – январе 2017 г. дистанционного опроса территориальных органов Роспотребнадзора и региональных консультационных центров для потребителей, ;

5) результаты рабочих визитов в регионы-участники Проекта: Алтайский край, Калининградскую, Саратовскую и Томскую области в феврале-марте 2017 года;

6) результаты проведенных Консультантом встреч с представителями общероссийских общественных объединений потребителей;

7) сведения государственного информационного ресурса в области защиты прав потребителей, качества и безопасности товаров (работ, услуг); рейтинги субъектов Российской Федерации по уровню защищенности потребителей, формируемый Объединение потребителей России.

Кратко результаты проведенного обследования можно охарактеризовать следующим образом.

Российское законодательство наделяет ключевыми полномочиями в сфере ЗППФУ Роспотребнадзор - орган федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей и финансовый регулятор - Банк России. Подобная работа ведется ими в различных направлениях.

В центральном аппарате Роспотребнадзора действует Управление защиты прав потребителей, а в подведомственных Роспотребнадзору ФБУЗ созданы консультационные центры и пункты информирования и консультирования граждан по вопросам защиты прав потребителей, в том числе потребителей финансовых услуг.

В Банке России создана Служба Банка по защите прав потребителей финансовых услуг. В рамках реализации Банком России проекта «Жалоба как подарок» к работе приступили хабы Банка России (в городах Саратове и Владимире), где происходит обработка поступающих со всей страны жалоб и оперативная подготовка ответов на них. Данные хабы позиционируются как служба «одного окна» в Банке России. После поступления обращений специалисты хабов классифицируют и анализируют их на основе утвержденных алгоритмов.

Между Банком России и Роспотребнадзором заключено Соглашение о взаимодействии, в соответствии с которым взаимодействие сторон осуществляется путем формирования совместных правовых позиций по соответствующим обращениям, заявлениям, жалобам потребителей финансовых услуг на нарушение их прав и законных интересов.

С точки зрения удельных затрат на рассмотрение и подготовку ответа на одно обращение вариант с использование типовых моделей рассмотрения обращений потребителей, безусловно, более эффективен.

В то же время в рамках подобной системы реагировать на нетиповые жалобы потребителей, когда помощь лежит не столько в правовой плоскости, сколько в системном повышении финансовой грамотности конкретного потребителя и решении его индивидуальной проблемы, невозможно в силу установленных жестких рамок работы системы и зачастую - физической удаленности от конкретного потребителя. В этой связи решение нетиповых проблем потребителей финансовых услуг представляется целесообразным осуществлять в регионах и муниципальных образованиях специалистами региональных и муниципальных органов и организаций.

Однако возможности для ведения работы по ЗППФУ на региональном и муниципальном уровнях с правовой точки зрения на сегодняшний день ограничены. Несмотря на то, что нормы относительно участия указанных органов в защите прав потребителей содержатся в Законе Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей», из-за отсутствия прямого указания на такие полномочия в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ) и Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) во многих регионах и муниципальных образованиях остерегаются активно направлять собственные трудовые и финансовые ресурсы на данное направление деятельности.

Законодательство предоставляет процедурные возможности вовлекать в деятельность по ЗППФУ многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (далее - МФЦ). Они являются достаточно гибкими с точки зрения наделения их полномочиями по предоставлению государственных услуг и удобными для потребителей.. Однако практическая сторона вопроса и в случае с МФЦ будет упираться в полноту закрепления полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере ЗППФУ, а также перегруженность специалистов МФЦ другими вопросами.

При необходимости к участию в ЗППФУ возможно успешно привлекать целый ряд организаций из самых различных сфер[[1]](#footnote-1), в частности:

- образовательные организации и органы управления образованием в субъекте РФ;

- региональные и муниципальные библиотеки и органы управления культурой в субъекте РФ;

- органы социальной защиты населения;

- органы занятости населения;

- многофункциональные центры;

- органы ФАС по субъектам РФ;

- организации, предоставляющие финансовые услуги, и/или их ассоциации;

- общественную палату субъекта РФ;

- Аппарат уполномоченного по правам человека в субъекте РФ;

- средства массовой информации.

Как показало исследование мнения специалистов Роспотребнадзора и финансовых органов регионов – участников Проекта, деятельность общественных организаций в сфере ЗППФУ на сегодняшний день заслуживает средних оценок. Наиболее высокие оценки (5 баллов из 5 возможных) заслужили общественные организации в Республике Хакасия, Владимирской, Московской, Псковской, Ростовской, Тульской, Тюменской, Ярославской областях.

Сравнительно более эффективными направлениями деятельности общественных организаций в сфере ЗППФУ были признаны:

- консультирование потребителей;

- помощь в досудебном урегулировании споров;

- представительство в суде;

- информационно-просветительская деятельность общественных организаций.

Некоторыми респондентами было предложено передать общественными организациям весь массив работы, связанной с судебной защитой и информированием населения, а также проведением мероприятий обучающего характера.

В числе основных способов активизации взаимодействия в сфере ЗППФУ респонденты отмечали:

- организацию работы межведомственных органов в сфере защиты прав потребителей, в том числе финансовых услуг, и заключение соглашений о взаимодействии;

- разработку региональных программ (подпрограмм), касающейся вопросов ЗПП, в том числе финансовых услуг, либо, по меньшей мере планов мероприятий;

- организацию взаимодействия с потребителями в рамках «одного окна», в том числе через МФЦ и/или региональные порталы государственных услуг;

- передачу части задач в сфере ЗППФУ на аутсорсинг общественным организациям;

- предоставление грантов общественным организациям, занятым защите прав потребителей, в том числе финансовых услуг.

Одним из важнейших вопросов, который неоднократно возникал в ходе реализации Контракта, является вопрос об основной цели активизации взаимодействия в ЗППФУ, в том числе взаимодействия с общественными организациями. Первоначальная гипотеза относительно возможности оперативного создания благодаря такому взаимодействию системы «одного окна» для подачи потребителями своих жалоб, на текущий момент оказалась сложно реализуемой по причине разделения функционала в сфере ЗППФУ между Роспотребнадзором и Банком России.

Альтернативный ответ на вопрос о цели активизации взаимодействия удалось получить в результате проведения в феврале-марте 2017 года обсуждений сложившейся практики ЗППФУ и наиболее востребованных направлений ее совершенствования в рамках межведомственных совещаний в субъектах Российской Федерации – участниках Проекта (Алтайском крае, Калининградской, Саратовской, Томской областях).

К участию в совещаниях привлекались представители органов исполнительной власти данных субъектов Российской Федерации, территориальных органов и учреждений Роспотребнадзора, Банка России, органов местного самоуправления, общественных организаций и организаций, предоставляющих финансовые услуги.

В своих материалах Консультант обращал внимание на то, что в текущей ситуации взаимодействие между различными органами и организациями по типовым проблемам ЗППФУ налажено, хотя и осуществляется зачастую асти случаев на неформальной основе. В то же время существует ряд нетипичных проблем, вызванных системными сложностями: недостаточным вниманием кредитных организаций к общему объему долга потенциального получателя кредита, сохраняющейся низкой финансовой грамотностью отдельных слоев населения (среднего и старшего возраста, с низким уровнем образования и невысоким доходом), закредитованностью населения, длительностью и дороговизной процедуры банкротства физического лица. Такие проблемы заявителей в рамках стандартных процедур ответов на жалобы граждан, как правило, решить нельзя, поскольку они требуют индивидуального подхода и лежат не только в правовой плоскости.

К числу основных выводов, сделанных в ходе совещаний, можно отнести следующие:

1. Органы и учреждения Роспотребнадзора и Банка России дают высокую положительную оценку:

- собственной деятельности в сфере ЗППФУ (подготовка ответов на жалобы граждан проводится по стандартной процедуре, пикового роста жалоб не наблюдается, с подготовкой ответов основной персонал справляется, вопросы, относящиеся к компетенции других органов и организаций, передаются по назначению в рамках стандартных процедур взаимодействия);

- распространению среди населения информации о том, куда и как обращаться по вопросам, связанным с нарушениями прав потребителей финансовых услуг (рост числа жалоб связывают с улучшением осведомленности населения по данным вопросам);

- сложившемуся взаимодействию с другими организациями на территории субъекта Российской Федерации.

2. Органы местного самоуправления в деятельности по защите прав потребителей финансовых услуг участвуют мало – преимущественно, в рамках ответов на поступающие обращения от граждан. Отсутствие в Федеральном законе № 131-ФЗ норм о наличии у органов местного самоуправления полномочий в сфере защиты прав потребителей препятствует налаживанию активной работы в этом направлении, выделению на эти цели специалистов и ресурсов.

Аналогичная ситуация складывается и в отношении региональных органов государственной власти.

3. Общественные организации демонстрируют заинтересованность в активной помощи населению, решении конкретных проблем их взаимодействия с поставщиками финансовых услуг, в том числе в рамках судебных споров, отмечая при этом сложности с получением бюджетных грантов (трудность процедуры, большое количество документов, неопределенность результатов, временный характер финансирования).

4. Микрофинансовые организации продолжают активно кредитовать население, особенно тех, кто не принимает участие в программах повышения финансовой грамотности, проводимых в регионах.

5. Организации, предоставляющие финансовые услуги, демонстрируют понимание нужд и проблем населения, готовность в индивидуальном порядке решать возникающие у граждан сложности, хотя маловероятно, что они смогут прийти к взаимовыгодному для всех участников варианту реструктуризации задолженности физического лица, взявшего кредиты сразу в нескольких банках.

6. Существует пласт населения среднего и старшего возраста, как правило, с невысоким уровнем образования и дохода, которые мало охвачены программами повышения финансовой грамотности по причине собственной неактивности, незаинтересованности, самонадеянности и пр. Такие граждане подвержены наибольшим рискам, связанным с получением финансовых услуг – не только по причине недостаточного качества услуг, но и по причине их собственного неграмотного финансового поведения. Как следствие, именно эти граждане могут столкнуться с проблемами финансового характера при возврате полученных кредитов – и при юридически корректном оформлении всех документов помочь им традиционными способами будет проблематично.

7. В региональные органы исполнительной власти (и в иные органы и организации) поступают жалобы со стороны населения с просьбами помочь решить их проблемы, связанные с высокой закредитованностью и невозможностью справиться с ситуацией своими силами, однако механизмов для оказания системной помощи в подобной ситуации практически не создано, и гражданин остается со своей проблемой один на один (получив на руки юридически корректный ответ со стороны государственных органов).

8. Закрепленная в законодательстве процедура банкротства физического лица уже начала применяться на практике – но, как правило, свое банкротство инициируют граждане, имеющие достаточно высокий уровень финансовой грамотности, располагающие необходимыми средствами для собственного банкротства, просчитавшие оптимальные варианты и последствия. В то же время широкого распространения процедура банкротства пока не получила.

9. МФЦ в регионах в настоящее время перегружены различного рода услугами федерального, регионального и муниципального уровней. При этом маловероятно, что специалисты МФЦ смогут стать полноценными финансовыми консультантами. Более вероятная роль МФЦ состоит либо в предоставлении помещения для стороннего финансового консультанта, либо в консультировании по процедурам подачи жалоб на нарушение прав потребителей финансовых услуг, в организационном и техническом содействии подаче такой жалобы.

С учетом изложенного важнейшим выводом по результатам проведенных совещаний стал вывод о необходимости выработки детального механизма помощи физическим лицам, столкнувшимися с проблемами высокой закредитованности и неспособным решить ее самостоятельно – поскольку решение таких проблем выходит за рамки традиционных моделей взаимодействия с потребителями Роспотребнадзора и Банка России.

Предположительно, таким лицам необходима поддержка в виде последовательности следующих шагов:

- помощь добросовестного финансового консультанта для подбора оптимального варианта выхода из кризисной финансовой ситуации с выбором из широкого круга мер, допускающих в том числе реструктуризацию задолженности, банкротство, помощь в трудоустройстве, продажу имущества и т.п.;

- юридическая поддержка в целях практической реализации намеченных финансовым консультантом планов мер по выходу из кризисной финансовой ситуации;

- мониторинг / патронаж реализации намеченных планов.

При выборе вариантов выхода из кризисной финансовой ситуации гражданину может потребоваться социальная поддержка (например, получение целевой выплаты социального характера, необходимой для компенсации части затрат на банкротство, с одновременным заключением социального контракта).

В разных регионах[[2]](#footnote-2) состав органов, который мог бы заниматься такой проблематикой, различается, например:

- в регионах, где создана инфраструктура для повышения финансовой грамотности населения (в виде специально созданных для этих целей организаций, в виде наделения этим функционалом существующих крупных региональных образовательных организаций либо в виде обучения персонала существующих организаций, например, сельских библиотек) возможно активное использование уже созданной инфраструктуры и кадров;

- в регионах, где такая работа не проводилась, возможно выбрать органы и организации из числа существующих (например, учреждения социальной защиты населения, библиотеки, образовательные организации) либо организовать новые, поручив им на регулярной основе соответствующую деятельность, либо привлечь на платной основе сторонние организации (например, общественные организации, действующие в сфере ЗППФУ).

Вторым немаловажным вопросом является методический. Требуется детально разработать варианты решений по выводу гражданина из кризисной финансовой ситуации в зависимости от индивидуальных особенностей его имущественного и социального положения, подготовить набор кейсов, приемлемых для практического применения. Такая методология должна быть распространена среди специалистов, которые будут вовлечены во взаимодействие с гражданами, попавшими в кризисную финансовую ситуацию.

Кроме того, требуется проработать вопрос распространения информации об организованной в регионе поддержке граждан в трудной финансовой ситуации.

Разработанные механизмы не должны стимулировать среди населения иждивенческие настроения и ожидания вида «кредитоваться можно, сколько хочешь – государство мне поможет избавиться от любых долгов» и прочие неверные выводы подобного плана.

Напротив, требуется, чтобы проблемная категория населения выносила уроки из сложившихся ситуаций и не допускала неграмотных с финансовой точки зрения шагов в будущем. В этой связи, вероятно, будет целесообразным расширить каналы передачи информации, повышающей финансовую грамотность, среди потенциально рисковых категорий населения – граждан среднего и старшего возраста с невысоким уровнем образования и дохода, например, через органы и учреждения социальной защиты и/или МФЦ.

Что касается места и роли общественных организаций, то их целесообразно привлекать в случаях отсутствия либо высокой загруженности органов и организаций, которые могли бы в регионе заниматься финансовым консультированием и юридической поддержкой вывода человека из финансового кризиса. Кроме того, уместно проработать вопрос о роли общественных организаций при информировании населения.

Финансовое взаимодействие с такими организациями необходимо выстраивать на долговременной основе: не в виде передачи разовых грантов, а в виде субсидирования в течение нескольких лет затрат, связанных с такой деятельностью, с заключением соответствующих соглашений, детально описывающих обязанности организаций. Выбор организаций при возможности желательно осуществлять на конкурсной основе. Альтернативой конкурсу может стать установление набора условий, которым должна отвечать организация, претендующая на осуществление соответствующей деятельности.

Далее представлены более детальные предложения по активизации взаимодействия деятельности по ЗППФУ, в том числе с привлечением общественных организаций, подготовленные с учетом требований Технического задания и выводов, полученных в ходе первоначального исследования ситуации.

**1.** **Концептуальные подходы к активизации деятельности общественных организаций в интересах потребителей финансовых услуг**

В соответствии с Техническим заданием Консультант должен был выявить, изучить и описать:

* ограничения (в том числе законодательные) возможной активизации деятельности общественных организаций в интересах потребителей финансовых услуг;
* препятствия (объективные, субъективные) возможной активизации деятельности общественных организаций в интересах потребителей финансовых услуг.

Кроме того, Консультанту было необходимо разработать и обосновать концептуальные подходы к активизации деятельности общественных организаций в интересах потребителей финансовых услуг с учетом каждого из выявленных им ограничений и препятствий, с целью их устранения или снижения влияния непосредственно на потребителей финансовых услуг в соответствующем регионе.

Для подготовки Концептуальных подходов Консультант разработал таблицу, отражающую:

* ограничения и препятствия активизации деятельности общественных организаций;
* последствия, к которым приводит существование подобных ограничений;
* пути решения существующих проблем;
* перечень конкретных документов, разработка которых требуется либо желательна для того, чтобы заявленные пути решения проблем были реализованы на практике.

**Таблица 1. Сводная характеристика ограничений и препятствий активизации деятельности**

**общественных организаций в сфере ЗППФУ**

| № | Ограничение / препятствие | К чему приводит | Пути решения проблемы | Требуемые документы, материалы и исследования |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Ограничения** | | | | |
| 1. | Отсутствие полномочий по защите прав потребителей в  Законе № 184-ФЗ и Законе № 131-ФЗ | Сложности с организацией на региональном и муниципальном уровнях деятельности по ЗППФУ, в т.ч.: - с закреплением соответствующих полномочий за органом исполнительной власти (органом местного самоуправления); - с направлением на цели ЗППФУ бюджетных средств; - с предоставлением поддержки общественным организациям по ЗППФУ (в т.ч. предоставления бюджетных средств) | 1.Внесение изменений в федеральное законодательство | Проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в Закон № 184-ФЗ и Закон № 131-ФЗ |
| 2. Финансирование деятельности общественных организаций по ЗППФУ в рамках поддержки СО НКО | 1. Определение направлений деятельности общественных организаций по ЗППФУ, которые могут получить поддержку за счет бюджетных средств. 2. Включение в закон (решение) о бюджете норм о предоставлении субсидий общественным организациям  3. Утверждение Порядка предоставления субсидий СО НКО из бюджета |
| **Объективные препятствия** | | | | |
| 2. | Недостаточность финансовых ресурсов, направляемых из различных источников на ЗППФУ (общественным организациям по защите прав потребителей) | Общественные организации не могут планомерно организовывать текущую деятельность (за исключением представительства интересов граждан в судах), сокращают бесплатные услуги для граждан, не могут привлекать высококвалифицированные кадры, ориентируются на разовые проекты, на реализацию которых предоставляется финансирование | Финансирование деятельности общественных организаций по ЗППФУ в рамках поддержки СО НКО | 1. Определение направлений деятельности общественных организаций по ЗППФУ, которые могут получить поддержку за счет бюджетных средств. 2. Включение в закон (решение) о бюджете норм о предоставлении субсидий общественным организациям (СО НКО)  3. Утверждение Порядка предоставления субсидий СО НКО из бюджета |
| 3. | Недостаточная вовлеченность общественных организаций в решение актуальных для государственных органов и органов местного самоуправления задач в сфере защиты прав потребителей в рамках формальных механизмов | Взаимодействие с общественными организациями происходит нерегулярно, от случая к случаю.  Общественные организации не могут планировать в рамках своей текущей деятельности взаимодействие с государственными органам и органами местного самоуправления, исключаются из процесса решения значимых проблем | Включение представителей общественных организаций в сфере защиты прав потребителей, действующих в субъекте РФ, в межведомственные коллегиальные органы, общественные советы; заключение с ними соглашений о взаимодействии; вовлечение их в проведение мероприятий. Утверждение целевых программ регионального / муниципального уровня, затрагивающих вопросы прав потребителей, включающих мероприятия, предусматривающие взаимодействие с общественными организациями в сфере ЗППФУ | 1. Утверждение целевой программы регионального / муниципального уровня, затрагивающей вопросы прав потребителей и мероприятия по взаимодействию с общественными организациями в сфере ЗППФУ. 2. Создание межведомственного коллегиального органа, в том числе занятого решением вопросов ЗППФУ, включение в его состав представителей общественных организаций по защите прав потребителей финансовых услуг. 3. Заключение соглашений о взаимодействии с общественными организациями в сфере ЗППФУ |
| 4. | Непрозрачность информации о деятельности общественных организаций по защите прав потребителей, в т.ч. потребителей финансовых услуг | Отсутствие у органов государственной власти, органов местного самоуправления комплексной информации относительно того, какие общественные организации в сфере ЗППФУ действуют в публично-правовом образовании, каковы масштабы и направления их деятельности и могут ли они (с точки зрения технических возможностей, опыта и квалификации) быть вовлечены в решение значимых задач в сфере ЗППФУ с предоставлением бюджетного финансирования | 1. Организация регулярного сбора информации от органов исполнительной власти (органов местного самоуправления) и общественных организаций.  2. Ведение реестра общественных организаций в сфере ЗППФУ | 1. Определение форм сбора данных от органов исполнительной власти (органов местного самоуправления) и общественных организаций.  2. Включение в целевые программы мероприятия по ведению реестра общественных организаций в сфере ЗППФУ. Определение формата и процедур ведения реестра. |
| 5. | Сложности оценки качества работы общественных организаций в сфере ЗППФУ | Сложности выбора общественных организаций, с которыми целесообразно осуществлять взаимодействие, в том числе в форме предоставления субсидий из бюджетов | 1. Введение в формы заявки на получение финансовой поддержки за счет бюджетных средств параметров, позволяющей оценивать результаты деятельности общественных организаций и качество организации их деятельности. 2. Проведение экспертных оценок деятельности общественных организаций в сфере ЗППФУ | 3. Утверждение Порядка предоставления субсидий СО НКО из бюджета (включающего форму заявки со сведениями по требуемым показателям и предусматривающего необходимость проведения экспертного обсуждения полученной информации) |
|  | **Субъективные препятствия** | | | |
| 6. | Отсутствие у региональных органов государственной власти / органов местного самоуправления потребностей во взаимодействии с общественными организациями | Работа с общественными организациями не ведется, информация о них у органов государственной власти / органов местного самоуправления отсутствует.  Общественные организации лишены возможности внести свой положительный вклад | 1. Определение сфер и направлений, в которых взаимодействие с общественными организациями в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг могло бы стать эффективным  2. Сбор и анализ сведений о действующих в регионе общественных организациях в сфере защиты прав потребителей. | Регулярные аналитические исследования относительно потребностей граждан в защите их прав как потребителей финансовых услуг и возможностей государственных органов / органов местного самоуправления покрывать данные потребности за счет собственных ресурсов.  Оценка потребностей населения в сфере ЗППФУ, которые не могут быть удовлетворены органами государственной власти и органами местного самоуправления самостоятельно и для которых целесообразно привлекать общественные организации в сфере ЗППФУ |
| 7. | Вероятность недостаточной квалификации, добросовестности, ответственности общественных организаций по защите прав потребителей | Недоверие общественным организациям со стороны государственных органов, органов местного самоуправления, населения | 1.Повышение прозрачности информации о деятельности общественных организаций в сфере ЗППФУ.  2. Сбор и анализ сведений о действующих в регионе общественных организациях в сфере защиты прав потребителей, позволяющий выявить наиболее активные и эффективные организации. | Формы сбора данных от органов исполнительной власти (органов местного самоуправления) и общественных организаций |
| 8. | Неготовность государственных органов и организаций передавать решение части задач в сфере защиты прав потребителей общественным организациям | Полномочия и субсидии (гранты) для их осуществления общественным организациям не передаются (даже в случае, если задачу проблематично решить усилиями исключительно органов государственной власти / органов местного самоуправления) | Проведение обоснованной оценки потребности в усилиях по защите прав потребителей в среднесрочной перспективе и ресурсов, которые на текущий момент удовлетворяют данные потребности.  Выявление непокрытых (в том числе в среднесрочной перспективе) потребностей и оценка возможностей их покрытия как в рамках собственных ресурсов, так и путем вовлечения в работу общественных организаций по ЗППФУ | Регулярные аналитические исследования относительно потребностей граждан в защите их прав как потребителей финансовых услуг и возможностей государственных органов / органов местного самоуправления покрывать данные потребности за счет собственных ресурсов.  Оценка потребностей населения в сфере ЗППФУ, которые не могут быть удовлетворены органами государственной власти и органами местного самоуправления самостоятельно и для которых целесообразно привлекать общественные организации в сфере ЗППФУ |
| 9. | Недостаточная осведомленность населения о деятельности общественных организаций в сфере ЗППФУ | Меньшее число обращений граждан в общественные организации по ЗППФУ, чем фактические потребности населения.  Потенциальные сложности при взаимодействии общественных организаций с населением в случае передачи им грантов из бюджета на решение отдельных задач по ЗППФУ | Повышение доверия населения к общественным организациям в сфере ЗППФУ, в том числе путем повышение открытости, доступности, системности информации о деятельности общественных организаций в сфере ЗППФУ | Размещение в разделах / на сайтах, посвященных повышению финансовой грамотности, информации относительно общественных организаций в сфере защиты прав потребителей, действующих в регионе.  Регулярное публичное представление обобщенной информации о результатах работы общественных организаций в сфере ЗППФУ в отчетном периоде |

**2. Предложения по укреплению механизмов взаимодействия органов государственной власти, регуляторов финансового рынка и общественных организаций в сфере ЗППФУ**

Техническим заданием предусмотрено, что для решения данной задачи Консультант должен подготовить предложения (с проектами документов) по укреплению механизмов взаимодействия органов государственной власти, регуляторов финансового рынка и общественных организаций в сфере ЗППФУ, включая следующие:

* обоснование возможности предоставления из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий на возмещение затрат или грантов общественным организациям в сфере ЗППФУ,
* обоснование вида (видов) деятельности общественных организаций, на реализацию которой предоставляются субсидии (гранты) из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации,
* обоснование источника субсидий (грантов) – соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации (федерального, регионального, местного)),
* разработка примерного порядка распределения, получения и использования субсидий (грантов) в соответствии с требованиями бюджетного законодательства,
* снятие или облегчение административных барьеров создания и осуществления деятельности общественных организаций в сфере ЗППФУ (при их наличии и значимости) – с приложением перечня необходимых шагов для снятия или облегчения таких барьеров,
* разработка плана мероприятий, направленных на усиление вклада общественных организаций в реализацию региональных программ по ЗППФУ и по просвещению населения в сфере финансовой грамотности; оптимизацию вовлечения общественных организаций в реализацию таких региональных программ.

## Обоснование возможности предоставления из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий на возмещение затрат или грантов общественных организациям в сфере ЗППФУ

С нормативно-правовой точки зрения предоставление субсидий общественным организациям, действующим в сфере ЗППФУ, из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации допускается нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ), регулирующими вопросы предоставления подобных субсидий.

В то же время с учетом требований БК РФ расходные обязательства могут возникать только в пределах полномочий соответствующих публично-правовых образований. В связи с тем, что в Законе № 184-ФЗ и Законе № 131-ФЗ напрямую полномочие по защите прав потребителей не закреплено, существует спор относительно возможности направления на эти цели средств региональных и местных бюджетов.

Хотя в ряде субъектов Российской Федерации и муниципальных образований данный спор однозначно решают в пользу финансирования из регионального / муниципального бюджета деятельности по защите прав потребителей[[3]](#footnote-3), однако во избежание потенциальных сложностей и нареканий со стороны внешних проверяющих органов представляется более корректным с юридической точки зрения предоставлять поддержку организациям, осуществляющим ЗППФУ, в рамках поддержки социально ориентированных некоммерческих организации (далее - СО НКО).

Такой подход допустим с учетом наличия полномочий по поддержке СО НКО и на региональном, и на муниципальном уровнях, что подтверждается положениями Закона № 184-ФЗ и Закона № 131-ФЗ, а также с учетом отнесения к СО НКО организаций, осуществляющих деятельность по оказанию юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и осуществляющим правовое просвещение населения, а также деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина.

С учетом изложенного непреодолимых нормативно-правовых ограничений для предоставления субсидий общественным организациям, действующим в сфере ЗППФУ, законодательство не содержит. Предоставление подобных средств из региональных и местных бюджетов действующему законодательству противоречить не будет.

Более того, в случае необходимости привлечения общественных организаций к решению масштабных задач по ЗППФУ в регионе, предоставление им подобных финансовых ресурсов экономически и организационно обусловлено следующими обстоятельствами:

* законодательство не закрепляет гарантированных источников финансовых ресурсов для общественных организаций, занятых защитой прав потребителей, за исключением получения ими 50% от суммы штрафа в случае представительства интересов потребителей в судах, в этой связи для реализации других направлений деятельности по ЗППФУ постоянного источника финансирования общественные организации не имеют, что объективно снижает их активность в других направлениях;
* наличие надежного источника ресурсов на среднесрочную перспективу позволяет общественной организации привлекать высококвалифицированные кадры, нести другие материальные затраты, направленные на улучшение взаимодействия с потребителями, не взимая с самих потребителей дополнительной платы за предоставляемые им услуги;
* предоставление средств из бюджета позволяет разработать и реализовать на практике механизм отбора лучших общественных организаций, обеспечить контроль за их деятельностью в части реализации задач, на выполнение которых предоставляются субсидии, и расходованием бюджетных средств, получить возможность для воздействия на качество оказываемых потребителям услуг и оценить удовлетворенность потребителей.

## Обоснование вида (видов) деятельности общественных организаций, на реализацию которой предоставляются субсидии (гранты) из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

В ходе реализации Этапа № 1 Контракта было установлено, что общественные организации демонстрируют заинтересованность в активной помощи населению, решении конкретных проблем их взаимодействия с поставщиками финансовых услуг, в том числе в рамках судебных споров.

При этом представители общественных организаций указывают на сложности с получением бюджетных грантов (трудность процедуры, большое количество документов, неопределенность результатов, временный характер финансирования и т.п.).

В то же время, как было показано ранее, органы и учреждения Роспотребнадзора и Банка России дают высокую положительную оценку:

* собственной деятельности в сфере ЗППФУ;
* распространению среди населения информации о том, куда и как обращаться по вопросам, связанным с нарушениями прав потребителей финансовых услуг.

Таким образом, взаимодействие, затрагивающее сферу компетенции Банка России и Роспотребнадзора, в рамках которой соответствующая деятельность ими уже осуществляется, а тем более – передача общественным организациям части их практических задач и финансирования поддержаны, вероятнее всего, не будут.

Для успешной активизации взаимодействия с общественными организациями требуется обратить внимание на сферы, которые до настоящего времени были охвачены взаимодействием не в полной мере.

Важным направлением взаимодействия может стать деятельность по оказанию комплексной помощи (консультативной, правовой, психологической, материальной и т.п.) физическим лицам, столкнувшимся с проблемами высокой закредитованности и неспособным решить ее самостоятельно.

Подобная комплексная помощь должна включать следующие элементы:

* помощь добросовестного финансового консультанта для подбора оптимального варианта выхода из кризисной финансовой ситуации с выбором из широкого круга мер, допускающих, в том числе, реструктуризацию задолженности, банкротство, помощь в трудоустройстве, продажу имущества и т.п.;
* юридическая поддержка в целях практической реализации намеченных финансовым консультантом планов мер по выходу из кризисной финансовой ситуации (включая взаимодействие с кредиторами, представителями коллекторских агентств и т.п.);
* материальная помощь, в том числе целевого характера, с заключением социального контракта, позволяющая разово улучшить материальное положение гражданина в случае наличия в этом объективной потребности, а также позволяющая покрыть частично или полностью расходы, связанные с банкротством физического лица (если по результатам работы финансового консультанта очевидной становится необходимость банкротства гражданина);
* психологическая помощь на начальной стадии взаимодействия, мониторинг / патронаж реализации намеченных планов;
* повышение финансовой грамотности гражданина во избежание попадания его в подобные ситуации в дальнейшем.

До принятия решения относительно вовлечения в подобную деятельность общественных организаций требуется провести оценку возможности решения полностью или частично таких задач силами уже существующих органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Как было установлено в ходе взаимодействия с пилотными регионами в рамках Этапа № 1, в региональные органы исполнительной власти (и в иные органы и организации) поступают жалобы со стороны населения с просьбами помочь решить их проблемы, связанные с высокой закредитованностью и невозможностью справиться с ситуацией своими силами, однако механизмов для оказания системной помощи в подобной ситуации практически не создано.

Оценка должна строиться на сопоставлении потенциальных потребностей в такой деятельности в пределах субъекта Российской Федерации и существующих мощностей организаций и учреждений, действующих в соответствующих сферах. Оценку потенциальных потребностей необходимо выстраивать на основе:

* анализа поступающих в органы государственной власти субъекта Российской Федерации (в том числе непосредственно губернатору, в финансовый орган, орган управления экономикой, органы и учреждения социальной защиты населения, финансовому омбудсмену и т.п.) жалоб и обращений граждан, вызванных отмеченной проблемой – непосильными обязательствами граждан перед кредитными и/или микрофинансовыми организациями;
* оценки количественных параметров подобных обращений, поступающих в органы и учреждения Роспотребнадзора и Банка России (в данном направлении представляется уместным предусмотреть обмен информацией с органами Роспотребнадзора России и Банка России, а также переадресацию подобных жалоб в соответствующие региональные структуры, если они будут созданы);
* оценки открытой статистики относительно объемов полученных кредитов и ее динамики, а также относительно банкротства физических лиц.

При оценке существующих в регионе мощностей для осуществления подобной деятельности требуется принимать во внимание различные варианты организации работы с гражданами в зависимости от исходного состояния дел в субъекте Российской Федерации.

Так, например, в регионах, где имеется инфраструктура для повышения финансовой грамотности населения (в виде специально созданных для этих целей организаций, в виде наделения этим функционалом существующих крупных региональных образовательных организаций либо в виде передачи функционала знаний и функционала специалистам небольших учреждений на местах, например, сельских библиотек) возможно активное использование уже созданной инфраструктуры и обученных кадров, особенно если для населения стало привычным обращаться к данному каналу взаимодействия.

В регионах, где такая работа ранее не проводилась, возможно выбрать органы и организации из числа существующих, например:

* учреждения социальной защиты населения (центры социального обслуживания населения, комплексные центры социального обслуживания населения);
* библиотеки (особый интерес в данном контексте могут представлять муниципальные библиотеки: у них обычно имеются необходимые помещения, компьютерная техника; библиотекари, как правило, легко обучаются; сами библиотеки размещены близко к потребителям);
* образовательные организации;
* МФЦ (в том случае, если помещения МФЦ используются для размещения специалистов других организаций, например, учреждений социальной защиты населения, либо специалисты МФЦ уже привлечены к содержательному консультированию по вопросам финансовой грамотности и защиты прав потребителей).

Что касается места и роли общественных организаций, то возможными направлениями их деятельности могут стать:

* комплексная помощь закредитованным гражданам в случае нехватки в регионе собственных мощностей для этих целей, охватывающая все либо часть задач по консультированию граждан;
* обучение специалистов государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждению оказанию комплексной помощи закредитованным гражданам;
* повышение финансовой грамотности лиц, оказавшихся в трудной финансовой ситуации.

Финансовое взаимодействие с такими организациями необходимо выстраивать на долговременной основе: не в виде передачи разовых грантов, а в виде субсидирования в течение нескольких лет затрат, связанных с такой деятельностью, с заключением соответствующих соглашений, детально описывающих обязанности сторон. Выбор организаций желательно осуществлять на конкурсной основе.

Также возможно привлечение общественных организаций в сфере ЗППФУ к взаимодействию в таких направлениях, как: консультирование, информирование, досудебное урегулирование споров – если будет выявлена нехватка государственных ресурсов для удовлетворения потребностей населения в данном направлении. При этом важно, чтобы деятельность общественных организаций не дублировала, а дополняла принимаемые в этих направлениях меры со стороны Банка России, Роспотребнадзора, органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления.

## Обоснование источника субсидий (грантов) – соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации (федерального, регионального, местного)

Согласно ст.65 БК РФ формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации должно осуществляться в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов.

В связи с тем, что полномочия по поддержке деятельности СО НКО в соответствии с Законом № 184-ФЗ и Законом № 131-ФЗ закреплены и за органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, то расходы на их поддержку могут осуществляться за счет региональных и местных бюджетов. В отличие от расходов по защите прав потребителей, в отношении которых сохраняется неопределенность из-за отсутствия соответствующих полномочий, прямо закрепленных в Законе 3 184-ФЗ и Законе № 131-ФЗ. Впрочем, полномочия по поддержке СО НКО могут осуществляться также федеральными органами государственной власти, а следовательно – финансироваться за счет средств федерального бюджета.

Как показывает опыт, в случае необходимости создания единой для всех регионов системы поддержки в том или ином направлении, необходимости единообразного применения норм законодательства о реализации того или иного регионального / муниципального полномочия, необходимости ускорения развитие в соответствующем направлении, важно направлять субсидии на реализацию соответствующих региональных (муниципальных) задач субсидии из федерального бюджета.

Примерами подобного субсидирования, благодаря которому произошел значительный прорыв вперед, и многие (если не все) регионы оказались так или иначе вовлеченными в соответствующую деятельность, может стать, в частности, федеральная поддержка, передававшаяся на субфедеральный уровень в целях реализации приоритетных национальных проектов; поддержка реформирования региональных и муниципальных финансов, поддержка реализации региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов. Аналогично, федеральная поддержка проектов СО НКО через предоставление субсидий региональным бюджетам на реализацию программ на эти цели также дала свои результаты: во многих регионах разрабатывались и выполнялись подобные программы.

Например, постановлением Правительства Российской Федерации от 23.08.2011 № 713 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям» утверждены Правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

Данные субсидии предоставлялись субъектам Российской Федерации на основании соглашений, заключавшихся с Минэкономразвития России.

Таким образом, предоставление поддержки общественных организаций в сфере ЗППФУ в виде поддержки СО НКО правомерно в соответствии с требованиями бюджетного законодательства осуществлять из региональных и местных бюджетов, но для создания стимулов такой деятельности и внедрения единообразных подходов желательной является их поддержка с федерального уровня в виде субсидирования региональных программ (мероприятий) по поддержке СО НКО.

При этом механизм субсидирования региональных программ поддержки СО НКО из федерального бюджета можно признать апробированным инструментом, показавшим свою эффективность. Хотя, безусловно, использованная на тот момент методология отбора регионов для поддержки в полной мере воспринята быть не может, учитывая более точечный характер задач и ориентацию на другую цель – активизацию СО НКО в сфере ЗППФУ.

Впрочем, следует заметить, что в настоящее время на федеральном уровне используются также другие механизмы стимулирования регионов к более активному вовлечению СО НКО в деятельность по оказанию государственных услуг. Например, 23.05.2016 Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю.Голодец был утвержден Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016-2020 годы.

Необходимо обратить внимание на возможность финансирования расходов по поддержке СО НКО напрямую из федерального бюджета в адрес конкретных организаций. Например, такая возможность была предусмотрена вышерассмотренным, постановлением Правительства Российской Федерации от 23.08.2011 №713, которое, наряду с правилами передачи субсидий в региональные бюджеты также утвердило Правила предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций. Такие механизмы поддержки СО НКО – напрямую из федерального бюджета на практике также возможны, но в первую очередь, в отношении СО НКО, работающих сразу в нескольких субъектах Российской Федерации.

## Разработка примерного порядка распределения, получения и использования субсидий (грантов) в соответствии с требованиями бюджетного законодательства

Независимо от того, какое именно из направлений взаимодействия с общественными организациями в сфере ЗППФУ будет выбрано в субъекте Российской Федерации исходя из его потребностей, особенности закрепления в Законе № 184-ФЗ и Законе № 131-ФЗ полномочий (отсутствие в законах полномочий по защите прав потребителей, но при этом наличие полномочий по поддержке СОНКО), ориентирует на целесообразность оформления передачи бюджетных средств общественным организациям в сфере защиты прав потребителей в качестве поддержки СОНКО в сфере оказания юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правового просвещения населения, деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина.

П.3 ст.31.1 Закон «О НКО» в числе форм поддержки СОНКО предусмотрено осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у СОНКО в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Следовательно, с точки зрения Закона «О НКО», предоставлять бюджетные средства СОНКО возможно как в формате субсидий на возмещение затрат, так и в формате приобретения услуг в рамках размещения государственного (муниципального) заказа.

Впрочем, как указано в Методических рекомендациях органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по вопросам реализации механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, направленных письмом Минэкономразвития России от 30.09.2016 № 29850-ОФ/Д01 (далее – Методические рекомендации Минэкономразвития России), выделение средств в рамках закупок товаров, работ, услуг для государственных или муниципальных нужд по существу не является как таковой поддержкой СОНКО, поскольку через эти механизмы допускается привлечение на равных условиях к оказанию социально значимых услуг не только негосударственных НКО, но и коммерческих организаций, государственных и муниципальных учреждений.

Таким образом, в первую очередь предлагается сконцентрироваться на предоставлении СОНКО субсидий на возмещение затрат.

При разработке нормативных правовых актов, необходимых для правового закрепления в публично правовом образовании подобных субсидий необходимо руководствоваться нормами БК РФ, Постановления Правительства РФ от 06.09.2016 № 887 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждения), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг» и указанных Методических рекомендаций Минэкономразвития России.

Ст.78 БК РФ регулирует отношения по предоставлению субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям и физическим лицам.

Предусмотрено, что данные субсидии предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг. Услуги, связанные с защитой прав граждан, также попадают в эту сферу.

Применительно к субфедеральному уровню данные субсидии могут предоставляться:

* из бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов - в случаях и порядке, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации о бюджете и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или актами уполномоченных им органов 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 или актами уполномоченных ею органов местного самоуправления.

Указанные нормативные правовые акты должны определять:

* категории и (или) критерии отбора юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц - производителей товаров, работ, услуг, имеющих право на получение субсидий;
* цели, условия и порядок предоставления субсидий;
* порядок возврата субсидий в соответствующий бюджет в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении;
* порядок возврата в текущем финансовом году получателем субсидий остатков субсидий, не использованных в отчетном финансовом году, в случаях, предусмотренных соглашениями (договорами) о предоставлении субсидий;
* положения об обязательной проверке главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставляющим субсидию, и органом государственного (муниципального) финансового контроля соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий их получателями.

Общие требования к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждения), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.09.2016 № 887. Данные требования детализируют и конкретизируют положения федерального законодательства относительно субсидий подобного рода.

При предоставлении рассматриваемых субсидий обязательными условиями их предоставления, подлежащими включению в соглашения о предоставлении субсидий, являются:

* согласие их получателей на осуществление главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставившим субсидии, и органами государственного (муниципального) финансового контроля проверок соблюдения получателями субсидий условий, целей и порядка их предоставления;
* запрет приобретения за счет полученных средств иностранной валюты, за исключением операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации при закупке (поставке) высокотехнологичного импортного оборудования, сырья и комплектующих изделий, а также связанных с достижением целей предоставления этих средств иных операций, определенных нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами, регулирующими предоставление субсидий указанным юридическим лицам.

С учетом изложенных норм Консультантом разработаны и представлены в Приложении № 1:

* проект статьи в закон о бюджете субъекта Российской Федерации, относительно предоставления субсидий СОНКО на возмещение части затрат в связи с оказанием юридической помощи на безвозмездной основе гражданам, осуществлением правового просвещения населения и деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина;
* проект Порядка проведения конкурсного отбора, предоставления из бюджета субсидий на возмещение части затрат, связанных с оказанием социально ориентированными некоммерческими организациями юридической помощи на безвозмездной основе гражданам, осуществлением правового просвещения населения и деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина;
* проект Положения о конкурсной комиссии по отбору проектов социально ориентированных некоммерческих организаций.

## Разработка предложений по снятию или облегчению административных барьеров создания и осуществления деятельности общественных организаций в сфере ЗППФУ (при их наличии и значимости)

Как следует из представленного выше анализа ограничений и препятствий активизации деятельности общественных организаций в сфере ЗППФУ, как таковых административных барьеров для их деятельности нет.

Впрочем, в случае, если такие организации претендуют на получение финансовой поддержки за счет бюджетных средств, определенные требования к получению, расходованию субсидий и отчетности могут расцениваться самими общественными организациями как барьеры. В целом в последние годы регулирование предоставления субсидий в БК РФ и подзаконных правовых актах было существенно детализировано и стало более строгим по отношению к получателям субсидий. Помимо детальных требований к предоставлению субсидий, в БК РФ установлено, что в случае нарушения получателями субсидий условий, установленных при их предоставлении, соответствующие средства подлежат в порядке, определенном нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами, возврату в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Некоторых получателей субсидий, не относящихся к государственному (муниципальному) сектору, а потому организующих свою деятельность на основе большей свободы и меньшего формализма, подобные контроль и риск неблагоприятных последствий могут отпугнуть от получения бюджетных средств в виде субсидий.

В то же время оставить предоставление бюджетных средств полностью без контроля также нельзя.

Выходом может стать предельно четкое и понятное для пользователей-общественных организаций описание в нормативных правовых актах состава и содержания требований, форм документов (таким образом, чтобы как можно меньше вопросов и недопонимания вызывало их заполнение, запрашивались только действительно необходимые сведения), логично организованный по времени и форме) процесс, превалирование электронных форм взаимодействия.

Представляется, что в подобном случае претензии со стороны негосударственных организаций, претендующих на получение бюджетных средств, на сложности и непрозрачность процедур будут, если не полностью устранены, то сокращены.

Аналогичные претензии могут возникать со стороны общественных организаций по отношению к любым формам взаимодействия с ними государственных органов, запросу информации и т.п. Пути решения таких проблем схожи: это запрос только нужной информации, использование понятных и простых формулировок, упрощающих заполнение данных; применение удобных способов коммуникации – с упором на обмен документов в электронном виде, при возможности с использованием электронных подписей, делающих электронный документооборот юридически значимым.

## Разработка программы (плана мероприятий), направленных на усиление вклада общественных организаций в реализацию региональных программ по ЗППФУ и по просвещению населения в сфере финансовой грамотности, оптимизацию вовлечения общественных организаций в реализацию таких региональных программ

Базовые вопросы применения государственных (муниципальных) программ урегулированы в ст.179 БК РФ.

Данные программы разрабатываются и реализуются в соответствии детальными процедурами, устанавливаемыми в соответствующем публично-правовом образовании и утверждаются:

* применительно к региональному уровню – решениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
* применительно к муниципальному уровню – местной администрацией муниципального образования.

Вследствие этого состав и форматы государственных (муниципальных) программ в различных публично-правовых образованиях довольно существенно отличаются друг от друга. Впрочем, как правило, в программах содержатся разделы:

* с описанием проблемного поля;
* с характеристикой ключевых показателей реализации программы и их плановых значений на весь период реализации программы;
* с описанием мероприятий программы (в ряде случаев мероприятия, касающиеся разработки нормативных правовых актов выносятся в отдельные разделы);
* со сведениями о планируемых расходах на реализацию программы (в разрезе финансовых лет и источников финансирования).

Состав и тематика программ в каждом публично-правовом образовании определяется самостоятельно. По сути, один и тот же набор полномочий может быть сгруппирован по-разному (особенно в этом вопросе отличается от других регионов Пермский край). На федеральные требования регионы ориентируются лишь в случаях получениях на реализацию таких программ субсидий из федерального бюджета (и то - если подобные требования на федеральном уровне разработаны).

Впрочем, можно выделить основные принципы, на которые ориентируется большинство регионов. При определении состава программ сравнительно часто реализуется принцип, когда одна государственная (муниципальная) программа касается целиком одной отрасли либо деятельности одного органа исполнительной власти (органа местного самоуправления). Таким образом, круг вопросов, решаемых в рамках одной государственной (муниципальной) программы, весьма масштабен.

Задача повышения защищенности потребителей финансовых услуг, в частности, решаемая благодаря улучшению взаимодействия различных органов и организаций между собой, в т.ч.– за счет улучшения взаимодействия с общественными организациями, является весьма локальной и, вероятнее всего, не может претендовать на принятие отдельной государственной (муниципальной) программы. В то же время она могла бы стать частью государственных (муниципальных) программ следующей тематики:

* повышение финансовой грамотности населения;
* повышение эффективности бюджетных расходов;
* улучшение защиты прав потребителей.

Более того, с учетом разных подходов к форматам государственных (муниципальных) программ, а также к выделению в их составе подпрограмм, ведомственных программ и т.п., нельзя однозначно утверждать, будет ли в регионе (муниципальном образовании) поддержана идея о выделении тематики совершенствования ЗППФУ в отдельную подпрограмму / ведомственную программу, либо будет принято решение о сохранении за данной темой лишь нескольких мероприятий в рамках существующих программ.

С учетом изложенного Консультантом подготовлены предложения по блокам, которые могут быть унифицированы, независимо от формата и масштаба программы, а именно:

* перечень мероприятий по совершенствованию ЗППФУ[[4]](#footnote-4) (Приложение № 2);
* перечень показателей для оценки результатов реализации мероприятий, направленных на совершенствование ЗППФУ (Приложение№ 3).

При подготовке предложений Консультантом были проанализированы следующие региональные и муниципальные программы по близким направлениям[[5]](#footnote-5).

По направлению повышения финансовой грамотности: Республики Татарстан, Республики Тыва, Алтайского края, Архангельской, Волгоградской, Магаданской, Оренбургской, Саратовской, Томской областей, Ставропольского края.

По направлению защиты прав потребителей и развитие потребительского рынка: Республики Башкортостан, Кабардино-Балкарской Республики, Карачаево-Черкесской Республики, Республики Карелия, Республики Мордовия, Удмуртской Республики, Амурской, Иркутской, Кемеровской, Ленинградской, Саратовской, Тюменской области, г.Благовещенска, г.Смоленска.

По направлению поддержки СО НКО: Республики Карелия, Волгоградской, Новосибирской, Тамбовской областей.

По направлению правового просвещения населения: Пермского края.

Разработанные Консультантом предложения позволяют использовать их, независимо от выбранного в публично-правовом образовании формата государственной (муниципальной) программы – интегрировав их с минимальными доработками в существующие региональные (муниципальные) документы близкой направленности.

1. **Подготовка предложений и методических рекомендаций для организации регулярного мониторинга деятельности общественных организаций в интересах потребителей финансовых услуг**

В соответствии с Техническим заданием Консультант должен был подготовить рекомендации нормативно-правового и методического характера, позволяющие на регулярной основе обеспечить проведение мониторинга деятельности общественных организаций в сфере ЗППФУ в интересах потребителей финансовых услуг, включая:

* установление и фиксацию фактов осуществления деятельности в сфере ЗППФУ общественными организациями;
* формы деятельности общественных организаций по ЗППФУ (из числа предусмотренных законодательством);
* масштабы деятельности (с конкретными числовыми показателями);
* оценку удовлетворенности потребителей качеством защиты их прав в сфере финансовых услуг.

## Оценка текущей ситуации с мониторингом деятельности общественных организаций в интересах ЗППФУ

Обеспечение прозрачности деятельности общественных организаций в сфере ЗППФУ создает условия для их более эффективного взаимодействия с государственными органами, органами местного самоуправления, потребителями финансовых услуг.

В связи с тем, что общественные организации действуют на основании законодательства о некоммерческих организациях, при рассмотрении вопроса относительно их отчетности и публичной открытости можно руководствоваться законодательством о некоммерческих организациях.

Ст.32 Закона «О НКО» следующим образом регулирует вопросы контроля за деятельностью некоммерческих организаций.

Некоммерческая организация должна вести бухгалтерский учет и статистическую отчетность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации[[6]](#footnote-6).

Некоммерческая организация обязана предоставлять информацию о своей деятельности органам государственной статистики и налоговым органам, учредителям и иным лицам в соответствии с законодательством Российской Федерации и учредительными документами некоммерческой организации. При этом размеры и структура доходов некоммерческой организации, а также сведения о размерах и составе имущества некоммерческой организации, о ее расходах, численности и составе работников, об оплате их труда, об использовании безвозмездного труда граждан в деятельности некоммерческой организации не могут быть предметом коммерческой тайны.[[7]](#footnote-7)

Для некоммерческих организаций утверждены специальные формы статистической отчетности:

* форма 11-краткая;
* форма 1-СО НКО.

**Таблица 2. Характеристика форм статистической отчетности, представляемых некоммерческими организациями**

| № формы | Наименование формы | Кто предоставляет | Основные параметры, отражаемые в форме |
| --- | --- | --- | --- |
| 11-краткая  Приказ Росстата от 26.06.2017 № 428 | «Сведения о наличии и движении основных фондов (средств) некоммерческих организаций» | Представляют юридические лица - некоммерческие организации, осуществляющие все виды экономической деятельности | Информация:   * о зданиях (в т.ч.жилых); * о сооружениях; * о машинах и оборудовании; * о транспортных средствах; * о рабочем и продуктивном скоте и многолетних насаждениях; * о производственном и хозяйственном инвентаре; * об объектах, относящихся к интеллектуальной собственности и продуктам интеллектуальной деятельности.   По перечисленным объектам приводятся сведения о наличии на конец года, изменении их стоимости и учтенном износе.  Также в форме должны приводиться сведения о территориально обособленных подразделениях. |
| № 1-СОНКО  Приказ Росстата от 31.08.2016 № 468 | «Сведения о деятельности СО НКО» | Представляют все юридические лица, являющиеся СО НКО, созданные в формах некоммерческих организаций, предусмотренных Законом «О НКО» (за исключением государственных и муниципальных учреждений, 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 ст.31.1 Закона «О НКО». | 1. Виды деятельности НКО  2. Источники и объемы формирования денежных средств и иного имущества организации, включая сведения о:   * целевых поступлениях из бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов; * целевых поступлениях, грантах от российских и иностранных физических и юридических лиц; * доходах от целевого капитала; * доходах (выручке) от реализации товаров, работ, услуг, имущественных прав; * денежных средствах и ином имуществе, полученных безвозмездно и т.п.   3. Использование денежных средств и иного имущества, включая сведения о:   * оплате труда; * расходах на благотворительную и иную помощь и т.п.   4. Формы работы организации и ее результаты, включая сведения о:   * количестве человек, получивших юридическую помощь на безвозмездной или льготной основе; * количестве человек, принявших участие в мероприятиях, проводимых организацией; * количестве выявленных нарушений при осуществлении общественного контроля.   5. Наличие у организации помещения (с обозначением, на каком праве помещения какой площади имеются).  6. Численность участников деятельности организации, включая сведения о:   * среднесписочной численности штатных работников; * средней численности внешних совместителей; * средней численности нештатных работников (привлеченных по договорам гражданско-правового характера); * средней численности добровольцев; * численности членов организации на конец года. |

Следует заметить, что статистическая информация позволяет составить только общую информацию о действующих НКО, поскольку ст.9 Федерального закона от 29.11.2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» предусматривает, что первичные статистические данные, содержащиеся в формах федерального статистического наблюдения, являются информацией ограниченного доступа. Субъекты официального статистического учета обязаны обеспечивать конфиденциальность такой информации. Первичные статистические данные, являющиеся информацией ограниченного доступа, не подлежат разглашению (распространению и (или) предоставлению) и используются только в целях формирования официальной статистической информации.

Субъекты официального статистического учета не вправе предоставлять федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, государственным и муниципальным служащим, должностным лицам, другим физическим и юридическим лицам первичные статистические данные, являющиеся информацией ограниченного доступа, для использования этих данных в иных не связанных с формированием официальной статистической информации целях.

С учетом изложенного, хотя формы статистического наблюдения весьма подробны, особенно для СОНКО, однако региональные органы государственной власти не смогут на их основе вести реестры некоммерческих организаций либо проводить мониторинговые исследования, позволяющие индивидуализировать организации, если только данную информацию некоммерческие организации не будут в инициативном порядке передавать также в соответствующие региональные органы государственной власти.

Кроме того, некоммерческие организации представляют отчетность в Минюст России.

Некоммерческие организации, учредителями (участниками, членами) которых НЕ являются иностранные граждане и (или) организации либо лица без гражданства, а также НЕ имевшие в течение года поступлений имущества и денежных средств от иностранных источников, в случае, если поступления имущества и денежных средств таких некоммерческих организаций в течение года составили до 3 млн.рублей:

* представляют в уполномоченный орган (Минюст России) или его территориальный орган заявление, подтверждающее их соответствие указанным требованиям и информацию в произвольной форме о продолжении своей деятельности в сроки, которые определяются уполномоченным органом;
* обязаны ежегодно размещать в сети «Интернет» или предоставлять средствам массовой информации для опубликования сообщение о продолжении своей деятельности.

Остальные некоммерческие организации обязаны ежегодно, а некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, - один раз в полгода размещать в сети «Интернет» или предоставлять средствам массовой информации для опубликования отчет о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в уполномоченный орган или его территориальный орган.

В развитие данной нормы Приказом Минюста России от 07.10.2010 № 252 утвержден Порядок размещения в сети «Интернет» отчетов о деятельности и сообщений о продолжении деятельности некоммерческих организаций.

Согласно п.3 указанного Порядка отчеты и сообщения размещаются на информационных ресурсах Минюста России в сети «Интернет», предназначенных для размещения отчетов и сообщений, доступ к которым осуществляется через официальный сайт Минюста России (www.minjust.ru) и официальные сайты его территориальных органов в сети Интернет (далее - информационные ресурсы Минюста России в сети Интернет).

Отчеты и сообщения дополнительно могут быть размещены в сети «Интернет» на сайте некоммерческой организации и на иных сайтах в сети «Интернет».

Таким образом, при необходимости информация о зарегистрированных некоммерческих организациях может быть обнаружена государственными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления на сайте Минюста России.

При этом установленные на данном сайте фильтры позволяют выбирать организационно-правовую форму некоммерческой организации, регион, статус (зарегистрирована, исключена).

Помимо этого, на сегодняшний день источниками информации о деятельности организации могут являться:

* сведения, размещаемые на сайте организации в сети «Интернет»;
* сведения об участии организации в судебных спорах и проведении экспертизы, размещенные на сайте [www.sudact.ru](http://www.sudact.ru);
* сведения, получаемые в рамках взаимодействия с общественными организациями (например, в рамках их участия в работе межведомственных коллегиальных органов, предоставления бюджетных средств).

Как показал анализ, проведенный в ходе Этапа № 1, собственные сайты имеют далеко не все общественные организации, осуществляющие защиту прав потребителей. В ряде случаев сайты отсутствуют даже у организаций – членов общероссийских организаций защиты прав потребителей.

В случае же, если сайт имеется, на нем, нередко отсутствует информация, характеризующая направления, масштабы, результаты работы такой организации. Более того, проверить достоверность информации, размещенной на сайте, внешнему пользователю, как правило, затруднительно.

Информация об активности общественных организаций в судебных разбирательствах хотя и является достоверной, однако же не характеризует в полном объеме деятельность общественной организации по остальным направлениям деятельности организации. Более того, большое количество судебных споров, в которых организацией принято участие, может косвенно свидетельствовать о том, что другие направления деятельности в сфере защиты прав потребителей в организации развиты меньше, а основные силы направлены на защиту прав потребителей в судах, позволяющую в случаях благоприятного исхода дела получать финансовые ресурсы на деятельность организации.

Что касается взаимодействия в рамках работы межведомственных органов, то на ее основе у коллег может сложиться лишь субъективное экспертное мнение о работе такой организации и компетентности ее представителей. Безусловно, даже оно немаловажно для организации практической работы, но в значительной степени такая оценка зависит от личностей конкретных исполнителей, а потому не вполне объективна.

Консультантом была проверена гипотеза относительно возможности использования рейтингов для получения определенных сведения о действующих в регионе общественных организациях. Однако рейтинги общественных организаций в сфере защиты прав потребителей в целом и финансовых услуг в частности на регулярной основе не составляются (регулярно составляемых рейтингов, заслуживающих доверия, Консультанту выявить не удалось).

Различных рейтингов негосударственных организаций в открытых источниках достаточно много, например:

* рейтинг 100 лучших неправительственных организаций мира: <http://gtmarket.ru/ratings/global-top-100-best-ngos/info>;
* рейтинг общественных организаций России, составленный в т.ч.на основе сведений о посещении их сайтов: <http://www.bravica.com/ru/prime/society.htm>;
* рейтинг популярности некоммерческих организаций, составленный на основе информации о собранных ими средствах: <http://www.dataved.ru/2014/09/top-nonprofits.html> и т.д.

Однако в большинстве случаев вызывает сомнение их качество и/или применимость для целей получения корректных сведений об организациях, действующих в сфере ЗППФУ в конкретном регионе.

Безусловно, составление рейтингов общественных организаций в сфере защиты прав потребителей – задача сложная, трудозатратная, а результаты ее реализации могут оказаться невостребованными на практике. Видимо, это и является причиной невозможности применения такого инструмента для целей получения органами государственной власти достоверных сведений о работающих у них на территории общественных организациях: должного запроса на составление серьезных рейтингов в этой сфере пока не сформировалось.

При этом, как показали проведенные в ходе Этапа № 1 рабочие встречи с представителями органов государственной власти и общественных организаций, информация о деятельности тех или иных организаций-партнеров формируется обычно на основе практики работы с ними и субъективной оценки ее успешности, а также общих сведений о том, действует ли та или иная организация или территориальное подразделение в соответствующем году. Общероссийские общественные организации периодически уточняют состав своих членов или территориальных подразделений.

В этой связи можно предположить, что на сегодняшний день наиболее полная информация о работе общественных организаций может иметься, в первую очередь, у членов профессионального сообщества.

Таким образом, существующие в настоящее время источники сведений об общественных организациях (данные государственной статистики, сведения с информационного портала Минюста России, сайты самих общественных организаций, сведения об их участии в судебных процессах, рейтинги, информация, получаемая в рамках личных контактов), хотя и могут использоваться для предварительного анализа, однако не дают полной и достоверной картины относительно того, какие организации действуют в регионе и какую деятельность возможно с ними осуществлять.

В этой связи представляется единственно возможным выходом – сбор внутри региона сведений о таких организациях путем направления им запросов (с возможностью заполнения информации в электронной форме). Более подробно предложения относительно организации мониторинга описаны в следующем разделе настоящего Отчета.

## Подходы к подготовке рекомендаций по организации регулярного мониторинга деятельности общественных организаций

Предваряя формирование рекомендаций, представляется необходимым определить цели осуществления подобного мониторинга деятельности общественных организаций. Такая цель и будет определять состав информации о деятельности общественных организаций, которую требуется агрегировать.

В связи с необходимостью большей активизации взаимодействия государственных органов с общественными организациями в сфере ЗППФУ, можно обоснованно утверждать, что для выстраивания такого взаимодействия, для определения, к каким именно задачам можно привлекать общественные организации, государственным органам важно иметь более полное представление о том, какие это организации, чем они занимаются, насколько компетентны и т.п.

Кроме того, информация об общественных организациях в сфере ЗППФУ также важна для потребителей. Будучи размещенной на региональном сайте, например, посвященном вопросам повышения финансовой грамотности, она могла бы стать хорошим подспорьем для потребителей, ищущих способы защитить свои нарушенные права.

Таким образом, целями мониторинга деятельности общественных организаций в сфере ЗППФУ являются:

* обеспечение органов государственной власти / органов местного самоуправления комплексной детальной информацией о действующих в регионе организациях в сфере ЗППРФ для принятия решений о возможности взаимодействия с ними;
* создание удобного для пользования источника сведений о составе и деятельности таких организаций для граждан, нуждающихся в защите своих прав как потребителей финансовых услуг.

Далее требуется определить:

* состав получаемой информации об общественных организациях в сфере ЗППФУ;
* механизмы сбора информации.

Состав получаемой информации

В Методических рекомендациях Минэкономразвития России, связанных с поддержкой СОНКО, предлагаются следующие варианты структуры информации о СОНКО и их деятельности для принятия решения при проведении конкурсных процедур, а также для размещения в открытом доступе, в том числе в сети «Интернет»:

*Вариант I:*

1) полное наименование организации (с указанием организационно-правовой формы);

2) миссия (цели), задачи деятельности;

3) контактный телефон, почтовый адрес (как связаться с организацией), адрес электронной почты, веб-сайт (если есть);

4) информация о руководителе организации, контактная информация (может повторять указанную в предыдущем пункте);

5) структура управления организации (без персональных данных);

6) региональные отделения, представительства и представители (если имеются);

7) формы работы с волонтерами (рассылка информации, обучение, организация практики, включение в проекты и т.д.) (если такая работа ведется);

8) сведения о деятельности и итогах работы организации за отчетный период (описание услуг и/или проектов, целевой/клиентской группы, источники финансирования, сроки реализации, выполненных за отчетный период, проектов, качественные и количественные результаты);

9) финансовая часть всего, в том числе:

а) доходы организации:

* целевые поступления;
* доходы от предпринимательской деятельности;

б) расходы всего, в том числе:

* - расходы по целевым средствам (программная деятельность);
* - расходы на коммерческую деятельность;
* - административные расходы.

*Вариант II (развернутый):*

1) полное наименование организации (с указанием организационно-правовой формы);

2) контактный телефон, почтовый адрес, адрес электронной почты, веб-сайт;

3) миссия организации (цели) и задачи организации в соответствии с Уставом;

4) организационная структура, распределение ответственности, состав правления (других коллегиальных органов управления) и исполнительных органов организации (ФИО, должность, когда и на каком заседании избран, место работы), учредители;

5) проекты/программы, которые реализовывались в отчетном году. Описание каждого проекта/программы должно включать:

* цель;
* целевая группа, клиенты;
* сроки реализации проекта/программы;
* результаты деятельности в количественных показателях;
* результаты деятельности в качественных показателях;
* дополнительно может быть указан донор проекта, статус проекта (текущий, завершенный и т.д.), способ и критерии оценки эффективности.

Для организаций, осуществляющих только один проект либо не оформляющих свою деятельность как проект (например, клубы по интересам и т.п.), в данном пункте достаточно указать только целевую группу, результаты деятельности;

6) в свободной форме описание того, что организация считает своим самым большим достижением в отчетном году;

7) публикации, созданные при участии сотрудников организации в рамках основной деятельности;

8) финансовая часть:

а) доходы организации всего, в том числе:

* денежные поступления от доноров;
* денежные поступления из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
* членские взносы;
* денежный эквивалент материальных вкладов;
* оплата счетов НКО партнерскими и поддерживающими организациями;
* доходы от реализации товаров, работ, услуг;

б) расходы организации всего, в том числе:

* прямые расходы, связанные с благотворительной деятельностью в пользу физических лиц;
* средства, перечисленные безвозмездно в пользу иных НКО;
* расходы на проведение мероприятий, связанных с основной (уставной) деятельностью (в том числе семинары, совещания, съезды, и т.п.);
* расходы, связанные с оказанием деятельности за плату;
* расходы на осуществление благотворительной (уставной) деятельности, за исключением административных расходов;
* административные расходы:
* оплата труда административного персонала, включая налоги;
* командировки административного персонала;
* оплата аренды и коммунальных платежей;
* канцелярские и офисные расходы;
* связь и Интернет;

9) сведения о решениях, принимаемых коллегиальными органами управления организации.

Формы представления отчетности:

* публикация в газетах и журналах;
* распространение брошюр, буклетов и других изданий;
* размещение отчета на сайте организации;
* размещение отчета на едином информационном портале социально ориентированных НКО в сети Интернет;
* передача территориальным органам государственной статистики по месту регистрации организации для предоставления заинтересованным пользователям.

Оба варианта представляют интерес в качестве основы для разработки форм для осуществления мониторинга. В то же время представляется, что детальные сведения относительно финансирования, вероятнее всего, опрашиваемые организации предоставить откажутся.

С учетом требований Технического задания рассмотрим также, каким образом возможно собирать обозначенные в нем сведения.

**Таблица 3. Предложения по сбору сведений по наиболее значимым направлениям**

| № | Вид сведений | Подходы к сбору |
| --- | --- | --- |
| 1. | Установление и фиксация фактов осуществления деятельности в сфере ЗППФУ общественными организациями | 1. Информация о сохранении организации как таковой может быть получена на основе анализа данных на портале Минюста России 2. Общие сведения о функционале и направленности деятельности организаций могут быть почерпнуты при запрашивании целей деятельности, указанных в уставе организации 3. Сведения о фактической деятельности могут быть получены в рамках запроса информации о фактических направлениях работы и их количественных и качественных характеристиках |
| 2. | Формы деятельности общественных организаций по ЗППФУ (из числа предусмотренных законодательством) | Сведения о формах деятельности, как и сведения о фактической деятельности, указанные выше, могут быть получены в рамках запроса информации о фактических направлениях работы и их количественных и качественных характеристиках |
| 3. | Масштабы деятельности (с конкретными числовыми показателями) | Сведения о масштабах деятельности, равно как информация о формах деятельности и сведения о фактической деятельности, указанные выше, могут быть получены в рамках запроса информации о фактических направлениях работы и их количественных и качественных характеристиках |
| 4. | Оценка удовлетворенности потребителей качеством защиты их прав в сфере финансовых услуг | Для сбора подобных сведения общественным организациям в сфере ЗППФУ может быть рекомендовано поведение опросов всех обратившихся к ним потребителей по единому формату с представлением результатов опросов и их дальнейшей публичной демонстрацией.  Для организаций, претендующих на получение субсидий из бюджета, поведение таких опросов и представление их результатов можно объявить обязательным.  В то же время для обеспечения качества опросного материала целесообразно привлечение к исследованию независимых социологических организаций, которые в течение определенного периода (по возможности, приходящегося на пик обращений в общественные организации по ЗППФУ) проводили опросы в точках получения услуг. |

С учетом вышеизложенного, а также необходимости ориентации на разумную минимизацию собираемых у общественных организаций сведений, для органов государственной власти субъектов Российской Федерации / органов местного самоуправления значение может иметь следующая информация об общественной организации по защите прав потребителей:

* наименование организации;
* цели деятельности организации, закрепленные в уставе;
* количество филиалов (представительств);
* местонахождение головного офиса, филиалов (представительств);
* ФИО и контактные данные руководителя (телефон, адрес сайта организации, электронная почта);
* субъект РФ, в котором организация зарегистрирована;
* основные направления фактической деятельности и их количественная характеристика;
* численность, образование, опыт работы штатных сотрудников;
* проекты, реализуемые/ реализованные организацией, в том числе на территории публично-правового образования (субъекта Российской Федерации, муниципального образования), не менее чем за последние 5-7 лет;
* опыт участия в деятельности межведомственных коллегиальных органов;
* опыт членства в общероссийских общественных организациях по защите прав потребителей (в том числе по ЗППФУ);
* опыт получения финансирования за счет средств федерального, регионального, местного бюджетов, грантов других организаций;
* отметка о готовности к сотрудничеству с органами государственной власти субъекта Российской Федерации / органами местного самоуправления по вопросам защиты прав потребителей с обозначением приемлемых форм сотрудничества;
* отметка о согласии на публичное размещение информации об общественной организации на официальном сайте исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации / местной администрации.

Для сбора требуемой информации может быть предложена следующая форма.

**Таблица 4. Примерная форма для регулярного сбора данных с некоммерческих организаций в сфере ЗППФУ, действующих в субъекте Российской Федерации, в рамках мониторинга**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1. | Наименование организации |  |
| 2. | Цели деятельности организации, определенные в уставе |  |
| 3. | ФИО руководителя |  |
| 4. | Местонахождение головного офиса (адрес) |  |
| 5. | Почтовый адрес (с индексом) |  |
| 6. | Сайт / страница в сети «Интернет» |  |
| 7. | Электронная почта |  |
| 8. | Местонахождение территориальных подразделений | 1.  2.  … |
| 9. | Основные направления деятельности |  |
| 10. | Штатные сотрудники | Всего:\_\_\_\_\_\_  Образование сотрудников:  высшее юридическое \_\_\_ чел.;  высшее экономическое \_\_\_\_\_ чел.;  …  Опыт работы в сфере защиты прав потребителей:  до 1 года \_\_\_\_\_\_\_\_ чел.;  1-3 года \_\_\_\_\_\_\_\_ чел.;  свыше 3 лет \_\_\_\_\_\_\_\_\_ чел. |
| 11. | Проекты, реализованные организацией | |  |  | | --- | --- | | Год | Наименование проекта | |  |  | |  |  | |  |  | |
| 12. | Опыт участия в деятельности межведомственных коллегиальных органов | |  |  | | --- | --- | | Год | Наименование органа | |  |  | |  |  | |
| 13. | Опыт членства в общероссийских общественных организациях по защите прав потребителей (в том числе по ЗППФУ) | |  |  | | --- | --- | | Год | Наименование организации | |  |  | |  |  | |
| 14. | Опыт получения финансирования за счет средств федерального, регионального, местного бюджетов, грантов других организаций | |  |  | | --- | --- | | Год | Наименование проекта, на реализацию которого было получено финанирование | |  |  | |  |  | |
| 15. | Отметка о готовности к сотрудничеству с органами государственной власти субъекта Российской Федерации / органами местного самоуправления по вопросам защиты прав потребителей с обозначением приемлемых форм сотрудничества | Да / нет  Комментарии: |
| 16. | Отметка о согласии на публичное размещение информации об общественной организации на официальном сайте исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации / местной администрации | Да / нет  Комментарии: |

Порядок сбора данных

Как было показано выше, все выявленные источники информации не могут дать полной картины относительно функционирующих в субъекте Российской Федерации общественных организациях по ЗППФУ, если только сами организации встречно не выразили готовность к сотрудничеству и представлению информации о своей деятельности.

Учитывая законодательно закрепленную независимость общественных организаций от государственной власти, можно предположить, что и взаимодействие можно выстраивать лишь с теми общественными организациями, которые сами выражают готовность к подобному взаимодействию и, например, сотрудничают с отраслевыми исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации. В частности, подобное взаимодействие могло иметь место:

* в периоды активного распределения грантов для СОНКО, субсидировавшихся из федерального бюджета;
* в рамках проведения мероприятий, направленных на повышение финансовой грамотности населения.

В этой связи в числе мер, применимых на региональном уровне в целях мониторинга деятельности общественных организаций в сфере защиты прав потребителей в субъекте Российской Федерации, можно предложить следующие:

* сбор с органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации сведений об общественных организациях в сфере защиты прав потребителей, в том числе потребителей финансовых услуг, с которыми этими органами осуществлялось взаимодействие;
* запрос информации о взаимодействии с общественными организациями в сфере ЗППФУ в территориальные органы и учреждения Роспотребнадзора и Банка России;
* оценка информации с информационного портала Минюста России относительно зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации общественных организациях;
* оценка информации об участии общественных организаций в сфере ЗППФУ в судебных спорах, рассматриваемых судами общей юрисдикции на территории субъекта Российской Федерации;
* сбор с общественных организаций в сфере защиты прав потребителей, действующих в субъекте Российской Федерации, сведений в добровольном порядке (например, по приведенной выше примерной форме).

При этом сбор сведений с общественных организаций в сфере защиты прав потребителей предлагается проводить регулярно (раз в один-два года) в электронной форме на официальном сайте органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Предварительно возможно осуществить рассылку информации об этом общественным организациям, сведения о которых будут получены на Информационном портале Минюста России.

Ключевые полномочия по сбору и обобщению сведений целесообразно закрепить за тем органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, который в регионе обладает наибольшим функционалом в сфере защиты прав потребителей и/или финансовой грамотности населения.

1. Безусловно, с учетом специфики их основной деятельности и устоявшихся форматов взаимодействия с потребителями [↑](#footnote-ref-1)
2. Без уточнения федеральных законов № 184-ФЗ и 131-ФЗ данную деятельность сложно будет осуществлять в качестве деятельности по ЗППФУ. В то же время возможна ориентация на другие ее формы: как социальную поддержку населения, правовую помощь, повышение финансовой грамотности и т.п. [↑](#footnote-ref-2)
3. См., например, следующие актуальные программы в сфере защиты прав потребителей:

   * региональная программа «Защита прав потребителей в Амурской области на 2013-2015 годы» (утверждена Постановлением Правительства Амурской области от 20.05.2013 № 230);
   * комплексная программа «Защита прав потребителей на территории муниципального образования города Благовещенска на 2017-2020 годы (утверждена Постановлением Администрации города Благовещенска от 27.01.2017 № 201);
   * подпрограмма «Защита прав потребителей в Республике Башкортостан» государственной программы «Развитие торговли Республики Башкортостан» (утверждена постановлением Правительства Республики Башкортостан от 13.12.2012 № 444);
   * региональная программа Иркутской области «Защита прав потребителей в Иркутской области» на 2014-2016 годы (утверждена распоряжением Правительства Иркутской области от 10.12.2013 № 561-рп);
   * Программа по защите прав потребителей на территории Республики Карелия на 2016-2018 годы (утверждена распоряжением Правительства Республики Карелия от 10.12.2015 № 773р-П);
   * подпрограмма «Защита прав потребителей в Кабардино-Балкарской Республике» государственной программы Кабардино-Балкарской Республики «Развитие промышленности и торговли в Кабардино-Балкарской Республике» (утверждена Постановлением Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 14.08.2013 № 236-ПП);
   * республиканская целевая программа «Защита прав потребителей в Карачаево-Черкесской Республике на 2013-2017 годы» (утверждена Постановлением Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 21.09.2012 № 384);
   * Республиканская целевая программа «Развитие потребительского рынка в Республике Мордовия» на 2013-2018 годы (утверждена постановлением Правительства Республики Мордовия от 06.09.2013 № 384);
   * подпрограмма «Защита прав потребителей. Повышение качества и обеспечение безопасности товаров и услуг в Удмуртской Республике» государственной программы Удмуртской Республики «Развитие потребительского рынка» (утверждена постановлением Правительства Удмуртской Республики от 17.08.2015 № 409);
   * программа «Развитие комплексной системы защиты прав потребителей в Кемеровской области» на 2017-2019 годы (утверждена постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области от 23.11.2016 № 463);
   * подпрограмма «Развитие системы защиты прав потребителей в Ленинградской области» государственной программы Ленинградской области «Устойчивое общественное развитие в Ленинградской области» (утверждена на 2014-2020 годы постановлением Правительства Ленинградской области от 14.11.2013 № 399);
   * Комплексная программа «Обеспечение защиты прав потребителей в Саратовской области» на 2016-2020 годы» (утверждена постановлением Правительства Саратовской области от 19.07.2016 № 378-П);
   * ведомственная целевая программа «Защита прав потребителей в городе Смоленске» на 2012-2014 годы (утверждена постановлением Администрации города Смоленска от 02.08.2011 № 1444-адм);
   * государственная программа Тюменской области «Развитие потребительского рынка и защита прав потребителей» до 2020 год (утверждена постановлением Правительства Тюменской области от 22.12.2014 № 669-п).

   [↑](#footnote-ref-3)
4. Консультантом было принято решение не ограничиваться тематикой усиления вклада общественных организаций в реализацию региональных программ по защите прав потребителей финансовых услуг и по просвещению населения в сфере финансовой грамотности, а также тематикой оптимизации вовлечения общественных организаций в реализацию таких региональных программ. [↑](#footnote-ref-4)
5. Выбор состава программ был обусловлен наличием в них мер, связанных с защитой прав потребителей (в том числе – потребителей финансовых услуг) [↑](#footnote-ref-5)
6. При этом годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, и (если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации) годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность структурного подразделения иностранной некоммерческой неправительственной организации подлежат обязательному аудиту [↑](#footnote-ref-6)
7. Помимо этого, довольно много требований установлено к отчетности, представляемой некоммерческими организациями, признанными иностранными агентами [↑](#footnote-ref-7)