

Правовое регулирование и перспективы развития проектов социального воздействия

Аннотация. В статье проведен анализ реализации проектов социального воздействия на основании нормативных правовых актов федерального и регионального уровней. С 2019 по 2024 г. сформировалась практика применения инструмента проектов социального воздействия в субъектах Российской Федерации в рамках пилотной апробации. В целях осуществления проектов социального воздействия принимаются нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие описание социального эффекта, достижение целевых показателей которого позволит частному инвестору получить грант из бюджета бюджетной системы Российской Федерации. В то же время определен ряд факторов, которые препятствуют широкому использованию инструмента. Основное содержание статьи составляют систематизация и анализ нормативной правовой базы Российской Федерации и обобщение практического опыта реализации проектов социального воздействия в субъектах Российской Федерации. Сделан вывод о том, что для расширения реализации проектов социального воздействия необходимо на постоянной основе на законодательном уровне установить возможность использования данного инструмента, а на подзаконном — подход к исполнению проектов социального воздействия с учетом практики, которая сложилась за период их пилотной апробации.

Ключевые слова: бюджетная эффективность; грант; инвестор; национальные проекты; независимая оценка; нормативные правовые акты; плата за успех; право; проекты социального воздействия; социальный эффект; финансовое право.

Для цитирования: Чернов И. М. Правовое регулирование и перспективы развития проектов социального воздействия // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 4. — С. 42–48. — DOI: 10.17803/1994-1471.2025.173.4.042-048.

Legal Regulation and Development Prospects of Social Impact Projects

Ivan M. Chernov, Postgraduate Student, Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), VEB.RF State Corporation of Development, Moscow, Russian Federation
imchernov@me.com

Abstract. The paper analyzes implementation of social impact projects based on federal and regional normative legal acts. From 2019 to 2024, the practice of implementing social impact projects has developed in the constituent entities of the Russian Federation within the framework of pilot testing. For the implementation of social impact projects, constituent entities of the Russian Federation adopt normative legal acts that include a description of the social effect, the achievement of which allows private investors to receive a grant from the budget of the budgetary system of the Russian Federation. At the same time, the study identifies several factors that hinder the widespread use of this instrument. The paper mainly describes systematization and analysis of the normative legal framework

© Чернов И. М., 2025

* Чернов Иван Михайлович, соискатель кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ» Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Российская Федерация, 125993
imchernov@me.com

of the Russian Federation and the summarization of practical experience in implementing social impact projects in constituent entities of the Russian Federation. The author concludes that to expand the practice of implementing social impact projects, it is necessary to establish the possibility of using this instrument on a permanent basis at the legislative level, and at the sub-legislative level, to develop an approach to the implementation of social impact projects taking into account the practice that has developed during their pilot testing.

Keywords: budget efficiency; grant; investor; national projects; independent evaluation; normative legal acts; payment for success; law; social impact projects; social effect; financial law.

Cite as: Chernov IM. Legal Regulation and Development Prospects of Social Impact Projects. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2025;20(4):42-48. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2025.173.4.042-048.

Политика Российской Федерации как социального государства, в соответствии с Конституцией РФ¹, направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Органами власти обеспечивается государственная поддержка различных социальных категорий: семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, и предусмотрены различные гарантии социальной защиты.

Указом Президента РФ от 07.05.2024 № 309 в развитие норм Конституции РФ и в целях обеспечения устойчивого экономического и социального развития Российской Федерации определены национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г.²

Достижение национальной цели «Сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи» предполагает решение задач в том числе по повышению суммарного коэффициента рождаемости, увеличению ожидаемой продолжительности жизни, снижению уровня бедности, созданию эффективной системы подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров для приоритетных

отраслей экономики, исходя из прогнозируемой потребности в них. Выполнение указанных задач неразрывно связано с предоставлением государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, требует новых подходов и существенных затрат из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Привлечение внебюджетных средств может способствовать поиску более оптимальных способов решения задач, обозначенных в Указе Президента РФ от 07.05.2024 № 309, и, соответственно, повышению эффективности бюджетных расходов. Инструментом, позволяющим привлечь внебюджетные средства для поиска решений социальных задач, могут стать проекты социального воздействия.

Целесообразность применения данного инструмента впервые была закреплена в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов³, которой в рамках повышения эффективности и качества оказания государственных услуг в социальной сфере, наряду с развитием существующих форм государственно-частного партнерства, предусмотрено развитие новых механизмов, обеспечивающих соблюдение экономических интересов частного партнера.

Концепцией предложено привлекать на решение социальных задач средства частных

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 06.10.2022.

² Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 07.05.2024.

³ Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 04.02.2019.

инвесторов, а средства из бюджета бюджетной системы Российской Федерации предоставлять им только по факту достижения социального эффекта, а не за выполнение услуг или их количество. При этом ожидаемые социальные эффекты, единицы их измерения, размер возмещения за счет средств соответствующего бюджета затрат на решение социальной задачи регион определяет в нормативном правовом акте заранее.

Согласно Концепции такой инструмент целесообразно внедрять после пилотной апробации в ряде субъектов Российской Федерации, привлекая созданные институты развития.

В развитие вышеуказанных положений Концепции постановлением Правительства РФ от 21.11.2019 № 1491⁴ определен период пилотной апробации инструмента проектов социального воздействия (далее — проекты) с 2019 по 2024 г. и утверждено Положение о ее проведении.

По логике Концепции и в соответствии с Положением:

- упомянутые проекты направлены на достижение социальных эффектов — положительных изменений состояния и (или) жизненных условий определенной группы граждан (социальных бенефициаров);

- проекты осуществляются за счет средств инвесторов (определены Положением как организаторы) с последующим предоставлением им гранта в форме субсидии из бюджетов субъектов Российской Федерации при условии достижения показателей социального эффекта;

- инвестор может реализовывать мероприятия проекта самостоятельно либо, при отсутствии кадровых, материально-технических, организационных и иных ресурсов, привлекать третье лицо (исполнителя), которое будет за счет средств инвестора непосредственно работать с гражданами для достижения социального эффекта.

Риск недостижения социального эффекта и, как следствие, неполучения гранта из бюджет-

та полностью лежит на инвесторе. Важно, что факт достижения/недостижения социального эффекта должен быть подтвержден заключением независимого оценщика. Выплата гранта из бюджета субъекта Российской Федерации осуществляется при наличии заключения независимого оценщика о достижении социального эффекта, а не о количестве оказанных услуг или об объеме выполненных работ в рамках реализации проекта, что является существенным отличием от действующих подходов к финансированию социальных услуг.

Важной чертой проектов является то, что они нацелены на выработку уникального механизма и технологий работы в социальной сфере, направленных на улучшение жизни граждан, для его дальнейшего тиражирования и масштабирования (после подтверждения его эффективности по результатам независимой оценки). Цель каждого проекта увязана со стратегическими задачами развития государства, а социальный эффект и целевые показатели — инструмент для их измерения и подтверждения эффективности⁵.

Помимо инвестора (организатора), исполнителя и социальных бенефициаров, Положением определены следующие участники проектов:

- уполномоченный орган — орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в полномочия которого входит решение социальных задач в сфере реализации проекта;

- оператор — организация, которая осуществляет организационное сопровождение проекта, мониторинг и привлечение независимого оценщика (во всех реализуемых в рамках пилотной апробации проектах оператором является Государственная корпорация развития «ВЭБ. РФ»);

- независимый оценщик — организация, привлекаемая для установления факта достижения или недостижения социального эффекта по итогам реализации проекта.

⁴ Постановление Правительства РФ от 21.11.2019 № 1491 «Об организации проведения субъектами Российской Федерации в 2019–2024 годах пилотной апробации проектов социального воздействия» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 29.11.2019.

⁵ Мануилов Н. Проекты социального воздействия в России: первые итоги 2022 года // Позитивные изменения. 2022. № 2(4). С. 42–55.

По состоянию на июнь 2024 г. девятью субъектами Российской Федерации принято решение о реализации 12 проектов.

Пять проектов уже завершены:

- в сфере образования в Республике Саха (Якутия)⁶;
- в сфере здравоохранения⁷ и социальной защиты⁸ в Приморском крае;
- в сфере социального обслуживания в Челябинской области⁹ и в Республике Саха (Якутия)¹⁰.

Мероприятия семи проектов продолжаются:

- в сфере социального обслуживания в Хабаровском крае¹¹ и Республике Башкортостан¹²;
- в сфере образования в Костромской области¹³;
- в сфере здравоохранения в Свердловской области¹⁴;
- в сфере образования¹⁵ и занятости¹⁶ в Камчатском крае;
- в сфере социальной защиты в Кемеровской области¹⁷.

⁶ Указ Главы Республики Саха (Якутия) от 04.06.2019 № 573 (ред. от 26.12.2022) «О реализации проектов социального воздействия в Республике Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. № 20. 07.09.2019.

⁷ Постановление Правительства Приморского края от 18.12.2020 № 1049-пп (ред. от 08.12.2021) «О реализации в Приморском крае проекта социального воздействия в сфере здравоохранения» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 22.12.2020.

⁸ Постановление Правительства Приморского края от 18.12.2020 № 1048-пп (ред. от 28.10.2021) «О реализации в Приморском крае проекта социального воздействия в сфере социальной защиты населения» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 22.12.2020.

⁹ Постановление Правительства Челябинской области от 21.05.2021 № 187-П (ред. от 15.06.2023) «О реализации в Челябинской области проекта социального воздействия в сфере социального обслуживания населения» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 27.05.2021.

¹⁰ Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 09.03.2021 № 62 (ред. от 28.03.2024) «Об утверждении паспорта проекта социального воздействия в сфере социального обслуживания» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 11.03.2021.

¹¹ Постановление Правительства Хабаровского края от 23.05.2022 № 255-пр (ред. от 08.08.2023) «О реализации в Хабаровском крае проекта социального воздействия в сфере социального обслуживания» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 25.05.2022.

¹² Постановление Правительства Республики Башкортостан от 12.10.2023 № 602 «Об организации в 2023–2025 годах в Республике Башкортостан реализации проекта социального воздействия в сфере социального обслуживания населения “Организация дневной занятости для инвалидов “Новые возможности”»» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 18.10.2023.

¹³ Постановление администрации Костромской области от 31.01.2022 № 27-а (ред. от 01.04.2024) «О реализации в Костромской области проекта социального воздействия в сфере образования» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru/>. 01.02.2022.

¹⁴ Постановление Правительства Свердловской области от 24.03.2022 № 187-ПП (ред. от 03.08.2023) «О пилотной апробации проекта социального воздействия в сфере здравоохранения “Профилактика ожирения у детей 6–9 лет, проживающих в Свердловской области”» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <http://www.pravo.gov66.ru>. 25.03.2022.

¹⁵ Постановление Правительства Камчатского края от 19.05.2022 № 247-П (ред. от 01.09.2023) «О реализации в Камчатском крае проекта социального воздействия в сфере образования» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 19.05.2022.

¹⁶ Постановление Правительства Камчатского края от 30.05.2022 № 272-П (ред. от 06.09.2023) «О реализации в Камчатском крае проекта социального воздействия в сфере занятости граждан, которые были привлечены к уголовной ответственности, “Второй шанс”» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 31.05.2022.

¹⁷ Постановление Правительства Кемеровской области — Кузбасса от 03.10.2023 № 648 «О реализации в Кемеровской области — Кузбассе проекта социального воздействия в сфере социальной защиты насе-

Всего на реализацию проектов в России привлечено 449,2 млн руб. внебюджетных средств, а сумма грантов инвесторам из бюджетов субъектов Российской Федерации составляет 484,8 млн руб.

В целях реализации проектов необходимо принять нормативный правовой акт, который, помимо утверждения паспорта проекта, содержащего основные параметры проекта (социальный эффект, группы социальных бенефициаров, сроки реализации и иные), устанавливает порядки:

- проведения независимой оценки;
- предоставления гранта инвестору;
- предоставления гранта оператору (в целях возмещения затрат на организацию независимой оценки).

На сегодняшний день в соответствии с постановлением Правительства РФ от 21.11.2019 № 1491 проекты реализуются только на региональном уровне, в то время как полномочия в социальной сфере распределены между федеральным, региональным и муниципальным уровнями. Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о реализации проектов показал, что нет единого подхода к содержанию таких актов. Например, в паспорте проекта в Свердловской области есть норма об определении организатора путем проведения конкурсного отбора, при этом при реализации остальных проектов конкретный организатор как получатель гранта сразу поименован в паспорте проекта (с 2024 г. — на основании решения высшего исполнительного органа субъекта

Российской Федерации, принятого в соответствии с пп. 1 п. 2 ст. 78.5 БК РФ¹⁸).

В паспорте проекта, реализуемого в Республике Башкортостан, указан не только организатор, но и исполнитель, хотя формой паспорта, рекомендованной постановлением Правительства РФ от 21.11.2019 № 1491, это не предусмотрено. Другими регионами такая практика не используется.

В порядке предоставления гранта в форме субсидии организатору проекта, осуществляемого в Хабаровском крае, целью предоставления гранта является возмещение фактически понесенных затрат на реализацию на территории Хабаровского края проекта при условии достижения социального эффекта. В аналогичных порядках других субъектов Российской Федерации грант организатору предоставляется в целях реализации проекта при условии достижения социального эффекта по результатам реализации проекта или на финансовое обеспечение результата реализации проекта.

Неоднородность формулировок вызвана диспозитивностью норм постановления Правительства РФ от 21.11.2019 № 1491 и отсутствием отдельных положений, определяющих особенности предоставления грантов при реализации проектов, в общих требованиях к нормативным правовым актам, регулирующим предоставление из бюджетов субъектов Российской Федерации субсидий юридическим лицам¹⁹, и Правилах предоставления из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий юридическим лицам²⁰.

ления Кемеровской области — Кузбасса “Обучение и содействие в обеспечении занятости незрячих и слабовидящих людей и их родственников — ‘Видимые возможности’”» // Электронный бюллетень Правительства Кемеровской области — Кузбасса. URL: <http://bulleten-kuzbass.ru/>. 03.10.2023.

¹⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.02.2024) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 25.10.2023 № 1782 «Об утверждении общих требований к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление из бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг и проведение отборов получателей указанных субсидий, в том числе грантов в форме субсидий» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 29.11.2023.

²⁰ Постановление Правительства РФ от 25.10.2023 № 1780 «Об утверждении Правил предоставления из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий, в том числе грантов в форме субсидий,

В половине проектов грант из бюджета превышает затраты инвестора на реализацию проектов, что может рассматриваться как «плата за успех» при достижении социального эффекта.

Стоит отметить, что проекты являются аналогом *social impact bond*²¹, используемого в международной практике как один из инструментов, соответствующих принципу «плата за успех»²². Этот принцип предполагает государственно-частное партнерство в широкой трактовке этого термина, когда частный партнер финансирует социальные проекты, а государственные органы выплачивают ему грант, размер которого зависит от достижения ранее согласованных целевых результатов и может превышать затраты.

Проекты, в нормативном правовом акте о реализации которых установлено, что размер гранта превышает затраты на их исполнение, более привлекательны для инвесторов, т.к. эта разница частично нивелирует обесценивание денежных средств во времени. Проекты, ввиду высокого риска неполучения гранта для инвестора, неконкурентоспособны по уровню финансовой отдачи, если сравнивать их с традиционными финансовыми инструментами, например облигациями федерального займа, но при этом являются как альтернативой традиционной благотворительности, так и реализацией повестки социальной ответственности бизнеса через социальные инвестиции²³. Нормативно «плата за успех» ни в одном проанализированном акте о реализации проектов не установлена.

Реализация проектов соотносится с принципом эффективности использования бюджетных

средств в части результативности их использования согласно БК РФ, даже при условии превышения размера гранта над затратами инвестора, что подтверждается следующими преимуществами:

- выплата гранта из бюджета происходит только после подтверждения социального эффекта, соответственно, риск недостижения социального эффекта лежит на инвесторе;

- в рамках реализации проекта социальный эффект достигается путем апробирования нового подхода к решению социальных задач. Регион в дальнейшем может использовать новый, доказавший свою эффективность подход в рамках своей социальной политики для расширения территории его применения и увеличения числа социальных бенефициаров.

Завершающаяся в 2024 г. пилотная апробация проектов позволяет сделать вывод об успешности использования указанного инструмента для решения социальных задач субъектов Российской Федерации с привлечением средств инвесторов. Полученных по результатам пилотной апробации данных достаточно для принятия решения о закреплении инструмента проектов социального развития на постоянной основе²⁴.

Дальнейшее использование инструмента проекта должно содействовать достижению национальных целей и стратегических задач Российской Федерации, а также задач субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в социальной сфере.

Проекты не являются заменой существующих инструментов бюджетного финансирования,

юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 10.11.2023.

²¹ Вяткина Ю. Игра вдолгую: точки роста и перспективы Social Impact Bonds в России // Позитивные изменения. 2022. № 2 (2). С. 14–23.

²² What is Pay for Success? Pay for Success is an innovative model to finance effective social programs // URL: <https://socialfinance.org/what-is-pay-for-success/>.

²³ Тестина Я. С., Печерица Е. В. Социальные инвестиции как форма реализации корпоративной социальной ответственности // Фундаментальные исследования. 2016. № 7-1. С. 185–189. URL: <https://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=40482> (дата обращения: 28.06.2024).

²⁴ Минфин России поддерживает применение проектов социального воздействия на постоянной основе // URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=39033-minfin_Rossii_podderzhivaet_primenenie_proektov_sotsialnogo_vozdeistviya_na_postoyanno_osnove.

а дополняют их, давая возможность апробировать новые подходы к решению социальных задач региона без принятия риска на бюджет.

Для расширения практики использования проектов необходимо на законодательном уровне предусмотреть возможность их использования публично-правовыми образованиями, а также нормативно установить порядок реализации проектов на постоянной основе с учетом практики, которая сложилась за период пилотной апробации.

В вышеуказанном акте важно предусмотреть:

— возможность реализации проектов не только на региональном, но и на федеральном и муниципальном уровнях. Финансовое обеспечение исполнения проектов осуществляется за счет бюджета публично-правового образования, принявшего решение о реализации проекта. Софинансирование вышеуказанных расходных обязательств субъекта Российской Федерации из федерального бюджета, с последующим использованием выработанных в

рамках реализации проектов подходов на федеральном уровне, придаст дополнительный стимул регионам и муниципалитетам осуществлять проекты;

— особенности отношений и содержания соглашений между участниками проектов.

Кроме того, урегулирование гранта в форме субсидии инвестору с учетом увеличения его размера в зависимости от достижения социального эффекта будет дополнительной мотивацией для инвесторов и установит единообразный подход к расчету гранта для уполномоченных органов субъектов Российской Федерации, что позволит расширить практику реализации проектов. Указанные изменения целесообразно предусмотреть в общих требованиях к нормативным правовым актам, регулирующим предоставление из бюджетов субъектов Российской Федерации субсидий юридическим лицам, и Правилах предоставления из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий юридическим лицам.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Вяткина Ю. Игра вдолгую: точки роста и перспективы Social Impact Bonds в России // Позитивные изменения. — 2022. — № 2 (2). — С. 14–23.
2. Мануилов Н. Проекты социального воздействия в России: первые итоги 2022 года // Позитивные изменения. — 2022. — № 2 (4). — С. 42–55.
3. Тестина Я. С., Печерица Е. В. Социальные инвестиции как форма реализации корпоративной социальной ответственности // Фундаментальные исследования. — 2016. — № 7-1. — С. 185–189.

Материал поступил в редакцию 17 июля 2024 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Vyatkina Yu. Igra vdolguyu: tochki rosta i perspektivy Social Impact Bonds v Rossii // Pozitivnye izmeneniya. — 2022. — № 2 (2). — S. 14–23.
2. Manuilov N. Proekty sotsialnogo vozdeystviya v Rossii: pervye itogi 2022 goda // Pozitivnye izmeneniya. — 2022. — № 2 (4). — S. 42–55.
3. Testina Ya. S., Pecheritsa E. V. Sotsialnye investitsii kak forma realizatsii korporativnoy sotsialnoy otvetstvennosti // Fundamentalnye issledovaniya. — 2016. — № 7-1. — S. 185–189.