

Российский благотворительный фонд "Нет алкоголизму и наркомании"
(Фонд "НАН")

Институт системного анализа РАН



МЕЖСЕКТОРНЫЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В РОССИИ

методология
технологии
правовые нормы
механизмы
примеры

Настольная Книга – 1999

*Авторы-составители:
Н. П. Хананашвили, В. Н. Якимец*

МОСКВА
2000

Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании»
Фонд НАН
Институт системного анализа РАН

Межсекторные взаимодействия в России

**методология,
технологии,
правовые нормы,
механизмы,
примеры**

Настольная Книга - 1999

Авторы-составители: Н. Л. Хананашвили, В. Н. Якимец

Москва - 2000

© Н.Хананашвили, 1999.
 © В.Якимец, 1999.
 © Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании (Фонд НАН), 2000.

Содержание

	Стр.
Введение.....	3
1. Социальная реформа в России в конце XX века: виды деятельности, нормативно-правовая база для взаимодействий.....	7
2. Механизмы взаимодействия: типология, примеры механизмов "сверху вниз" и "голь на выдумки хитра"	20
3. Социальный заказ: многообразие вариантов в нормотворчестве регионов.....	37
4. Финансово-экономическая эффективность социального заказа.....	73
5. Механизм присуждения муниципальных грантов НКО Москвы	79
6. Технологические варианты взаимодействий со стороны некоммерческих организаций России.....	84
7. Как НКО должно уметь анализировать бюджетный процесс.....	90

8. Московский городской благотворительный Совет: негативный опыт и возможности исправления...	95
9. О бюджетном процессе в Москве.	112
10. Пример использования ФФР района Москвы.....	120
11. Оценка лидерами региональных НКО "эффективности" межсекторных взаимодействий.....	122
Глоссарий	125
Перечень рекомендуемой литературы...	127
Приложения.....	130

Введение

Одним из важнейших условий устойчивого развития НКО России является осознание представителями Третьего сектора того, что эффективные решения практических социально значимых задач для реальных территорий и четко очерченных категорий населения или иных целевых групп достигаются тогда, когда налажено и осуществляется необходимое взаимодействие с государством и коммерческими структурами.

На наш взгляд не лишено смысла, а напротив - имеет весьма конструктивное значение утверждение о том, что в России не существует ни одного уголка, в котором не сталкивались бы интересы представителей и организаций всех трех секторов, благополучие которых в сопоставимой мере зависит, помимо прочего, и от того как они вовлекают свой потенциал и возможности в решение острых и актуальных социальных проблем. Не может бесконечно процветать бизнесмен, если рядом ширятся ряды бедных и обездоленных. Вряд ли обойдет стороной семью богатого Буратино или высокопоставленного чиновника проблема незаконного оборота наркотиков, достигшая средних учебных заведений. Многие представители всех трех секторов понимают необходимость своего участия в решении таких и аналогичных проблем общества. Некоторые уже достаточно серьезно и в течение длительного времени вовлечены в их разрешение. Но истинное межсекторное взаимодействие на наш взгляд пока не везде и не всегда достигается в должной мере.

Для переходного этапа развития общества было характерно в первую очередь решить задачи самоопределения для каждого сектора отдельно. И во многом они преуспели: создана нормативно-правовая база, где-то преобразован, а где-то и просто воз-

ник куст юридических лиц, появились союзы, ассоциации и иные объединения организаций внутри секторов, нацеленные в первую очередь на защиту и отстаивание интересов физических и юридических лиц своего сектора и т.п. Но обустройство таких, хотя и важных, почти автаркических крепостей-секторов, не означает, что стало лучше жить населению страны в целом и обездоленным, безработным, малоимущим и бездомным в особенности. Отсидеться в крепости своего сектора, думая, что кто-то придет со стороны и решит социально значимую задачу для всех, не удастся никому.

Надо искать пути к взаимодействию.

Надо строить механизмы взаимодействия.

Надо закреплять и развивать лучшие и наиболее эффективные из таких механизмов.

Надо описывать позитивный и конструктивный опыт построения действенных механизмов межсекторного взаимодействия в разных уголках России и не стесняться широко пропагандировать его.

Надо на деле стремиться к расширению социального партнерства в его трехсекторном варианте, а не только в традиционной трактовке.

Третий сектор в регионах России имеет определенный опыт налаживания межсекторного взаимодействия. Он не всегда конструктивен, не везде доведен до эффективного воплощения. Но он существует. Уже наметились некоторые общие закономерности в построении механизмов, стали обретать желаемые контуры нужные правовые и нормативные документы, возникли и строятся организационные конструкции. И, что более важно, придуманные и хорошо продуманные механизмы взаимодействий в ряде случаев уже привели к позитивным результатам.

В течение двух-трех последних лет мы собирали информацию о межсекторных взаимодействиях в разных регионах. Накопилось много сведений, требующих не только и не просто осмысления и обобщения, но прежде всего систематизации. Масштабы необходимой работы огромны. Поэтому возникла идея – начать деятельность по обобщению и систематизации конструктивного опыта межсекторных взаимодействий в разных регионах страны, используя доступные средства телекоммуникации и публикуя перманентно дополняемый вариант Настольной Книги межсекторных взаимодействий.

Первый выпуск такой книги (НК-98) мы написали сами. Всем заинтересованным предлагаем стать соавторами ее сле-

дующих выпусков. Для этого надо выбрать тот раздел или фрагмент, где у участника(цы) или его (ее) НКО есть примеры работающих механизмов, и принять обязательство на подготовку описания успехов и провалов, изюминок и занудных, но необходимых инструкций, положений и др. Доработка по крайней мере двух следующих изданий книги (НК-99 и НК-2000) будет вестись в режиме телеконференции. Один из авторов уже имеет опыт такой деятельности, приведшей к появлению на свет книги “Гражданские инициативы и будущее России” (М. Школа культурной политики, 1997).

Настоящая книга задумана авторами именно как результат совместных усилий и совместной работы представителей:

- а) ресурсных центров НКО России;
- б) других организационно развитых (а, может, и не очень развитых) общественных неполитических структур.

Как человек, рожденный беспомощным, растет и развивается, так и некоммерческие организации в России, по мере количественного роста, роста численности сотрудников в своих рядах, расширяют сферы своей деятельности, нарабатывают опыт, зарабатывают шишки, обретают силу и уверенность в собственных силах.

Для нас существенно важным является общественный и государственный климат, в котором зарождаются новые гражданские инициативы, возникают и работают новые НКО.

Возможно, мы, вместе с полноправными участниками нашего проекта из многих регионов России, попытаемся заняться делом более сложным, чем нам будет по силам. Однако без этой работы может произойти именно то, что один из авторов называет “крабовой гипертрофией”. Дело в том, что одна из его методик, направленных на определение качества, степени равномерности организационного развития была названа самими НКОшниками из экологических организаций “крабом”¹.

Следовательно, для того, чтобы не допускать такой гипертрофии, нужно отслеживать степень гармоничности развития НКО, а значит, неизбежно потребуются постоянные усилия ведущих специалистов по организационному развитию и стратегическому (да, простят нас за столь сильное выражение) планированию деятельности всего сообщества НКО.

¹ В.Якимец. Экспресс-диагностика НКО. В сб. Гражданские инициативы и будущее России. – М.: Школа культурной политики, 1997г., стр 82-89.

Н. Хананашвили, В. Якимец

Москва, октябрь 1998 г.

Предисловие ко второму изданию

Уважаемый читатель!

Громкое название «второе издание» использовано вынужденно. Первый «тираж» состоял из 45 экземпляров, которые мы с В.Н.Якимцом сделали «на коленках» - к семинару представителей ресурсных центров. Естественно, те экземпляры были розданы на семинаре и сегодня они «ходят» по России, в основном, в форме ксерокопий и отдельных файлов, которые были в своё время разосланы всем участникам нашей телеконференции. Поскольку сейчас мы реализуем проект Фонда Форда, в котором предусмотрены средства на полноценное издание (и, безусловно, благодарны нашей уважаемой организации-грантодателю), данный вариант является материалом переработанным.

Н.Хананашвили.

Москва, март 2000 года.

1. Социальная реформа в России в конце XX века: виды деятельности, нормативно-правовая база для взаимодействий

В.Якимец

На сегодняшний день в России трудно найти человека, который не согласился бы с необходимостью проведения глубокой социальной реформы. Об этом говорят ученые на своих конференциях. Этим в разной степени были заняты различные комитеты и подкомитеты Госдумы. Определенную работу, связанную с социальными реформами проводят и различные НКО. На проблемы социальной сферы обращают время от времени (чаще всего перед выборами) внимание политические партии и отдельные политики. В период исполнения В.С.Черномырдиным функций главы Правительства исполнительная власть разразилась, например, Программой социальных реформ (Постановление Правительства РФ № 222 (февраль 1997 г.) "О программе социальных реформ в РФ на период 1996-2000 годов"). Проанализировав ее, мы пришли к выводу, что она не только не адекватна сложившейся ситуации в стране, но и - по сути - не содержит четко обозначенных концептуальных положений о подходе Правительства к решению острых проблем социальной сферы. Поэтому в книге² мы привели аргументацию, предсказывающую провал этой Программы. Там же были изложены основы концепции построения и - главное - реализации таких программ.

² Хананашвили Н.Л., Зыков О.В., Якимец В.Н., Доненко И.Е. "Социальная реформа: путь к гражданскому обществу", Москва, ИАН, 1997, 90 стр.

Острота проблем социальной сферы в России еще более усилилась после того, как во второй половине августа 1998 года реализовался полномасштабный финансово-управленческий кризис, обусловленный главным образом некомпетентностью и коррумпированностью исполнительной власти в области государственного управления смешанной экономикой. Сказалось не только отсутствие добротного экономического образования у большинства чиновников, но, как это с каждым днем становится все более широко известным, алчность большинства из них, позволявшая им переводить государственные деньги на свои счета за счет игры на рынке ГКО (Государственных Краátkосрочных Обязательств). Что это как не коррупция в чистом виде, когда те кто стоял у истоков этой пирамиды, умело использовали свою информированность не только для того, чтобы пожить с государственного стола, но и уйти от этой кормушки за миг до ее развала? Это - одна сторона медали - некомпетентная и бесчестная власть, поощряющая коррумпированность чиновников несмотря на наличие законов, запрещающих им совмещать работу на госслужбе с коммерческой деятельностью.

Вторая состоит в том, что Третий сектор России пока находится в стадии становления. А ведь в развитых странах главная задача неправительственных организаций как раз и состоит в основном в общественном контроле за деятельностью власти. Что могут сделать около 200 тысяч НКО в такой стране, как Россия? Пока немного. В США, например, действует более 1,1 млн. НКО, которые производят почти 6 процентов ВВП страны. Но там созданы условия для сбалансированного развития всех трех секторов (государственного, коммерческого и некоммерческого), которые закреплены *действительно* работающими законами и реально функционирующими механизмами взаимодействия в социальной сфере. Наша же нормативно-правовая система находится в стадии развития, а механизмы правового регулирования (или система реализации норм права) пока еще на этапе становления.

С моей точки зрения всю деятельность в сфере социального реформирования на сегодня можно условно разделить на 6 видов деятельности:

- * *теоретические и методологические рассуждения;*
- * *создание нормативно-правовой базы для взаимодействий;*
- * *социальные инновации "сверху вниз";*
- * *механизмы и способы выживания (по принципу "голь на выдумки хитра");*
- * *политиканская конъюнктура;*
- * *"серая" или "теневая" деятельность.*

1.1. Теоретические и методологические рассуждения

Яркий пример теоретико-методологического полета научной мысли по вопросам социальной политики дают результаты, состоявшегося в Москве международного симпозиума "Трансформация социальной сферы и социальная политика" (16-17 января 1998 г.). Содержательные выступления на этом форуме были посвящены анализу исторической ретроспективы концепции государства социального благосостояния и тому как эта модель реализовалась на разных континентах. Суть концепции - государственный строй, основа которого демократия и рациональное поведение в условиях рыночной экономики и при котором ответственность за благополучие населения в социальной сфере (образование, трудовые отношения и условия труда, здравоохранение, жилищно-коммунальное устройство, социальное страхование, защита обездоленных) возложена на правительство.

Ряд сообщений на симпозиуме были обращены к опыту реализации этой концепции за рубежом. Доклад ректора Московской высшей школы социальных и экономических наук профессора Т. Шанина содержал анализ и сравнение европейского и северо-американского опыта. Из сообщения следовало, что в периоды кризисов в этих регионах оформилась концепция государства благосостояния, реализация которой требовала принятия адекватных законов и создания меха-

низмов и процедур рационального использования имеющихся ресурсов, направляемых на решение социальных проблем. Важнейшим фактором для существования государства благосостояния в западных странах было наличие законодательно закреплённой и процедурно оформленной площадки, в рамках которой те, кто на практике обеспечивал реализацию социальных гарантий для слоев населения с низким уровнем дохода и для бедных и обездоленных (социальные работники, активисты НКО, юристы, врачи) могли отстаивать интересы своих клиентов и целевых групп в дебатах с исполнительной и представительной властью. Конечно не все исходные идеи удалось воплотить в жизнь. До настоящего времени в странах этих регионов достаточно много бедных, безработных и обездоленных. Шли постоянные поиски, но лишь в последние годы для многих стало очевидно, что прежние методы социальной поддержки не эффективны. Их следует заменить, делая упор на *индивидуализацию социальной поддержки*.

В ряде докладов на конференции приводились иллюстрации подходов к индивидуализации социальной поддержки. Один пример - индивидуализация социального страхования посредством предоставления каждому человеку права выбора. Суть - в разработке альтернативных моделей обеспечения социальных гарантий (например, система государственных пенсий или индивидуальная накопительная система) и предоставлении человеку возможности самому выбрать лучшую для себя модель. Идея, конечно, захватывающая, но чрезмерно идеалистическая. Можно без всяких сомнений сказать, что, будучи реализованной в нашей стране, она приведет к существенному росту числа социальных бюрократов и затрат на поддержание этого аппарата. По данным тогдашнего председателя бюджетного подкомитета Госдумы О. Дмитриевой³ через основные внебюджетные фонды (пенсионный, социального и обязательного медицинского стра-

³ О.Дмитриева, Деньги на ветер. МК, 13 марта 1998 г. с.3

хования) ежегодно проходят средства в сумме равные доходной части федерального бюджета: в 1997 г. это составило 230-240 трл. неденоминированных рублей. Из этих средств пенсионным фондом и фондом социального страхования капвложения, связанные со строительством офисов в 1997 г. составили 493 млрд.рублей. А это на 30 млрд. рублей больше, чем инвестиции по всем федеральным целевым программам в социальной сфере и здравоохранении, предусмотренные бюджетом 1998 года. О. Дмитриева сообщает, что не только офисы строятся. У каждого фонда армия инспекторов (всего 100 тыс.чиновников), своя информационная сеть, а в целом эта инфраструктура "съедает" около 4 трл. "социальных" рублей.

Рассуждая на тему адекватности механизмов межсекторных взаимодействий с точки зрения поиска решений проблем социальной сферы, нельзя не остановиться на рассмотрении концепции социального партнерства.

В нашей стране за этим термином закрепилось тред-юнионистское толкование. Квинтэссенция этого подхода в том, что под социальным партнерством подразумевается система взаимодействия органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, профсоюзов, организаций работодателей в регулировании социально-экономических и трудовых отношений, разрешении трудовых и социальных конфликтов. Иными словами упор ставится лишь на одной из многих узловых социальных сфер - трудовые отношения между работодателями, наемными работниками и профсоюзами.

В противовес такому узкому подходу, при котором принижаются или вообще не рассматриваются (выпадают из рассмотрения) другие важнейшие вопросы социальной сферы (инвалидность, образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное устройство, социальное страхование, защита обездоленных и др.) на современном этапе развития за термином социальное партнерство закрепилось иное трактование.

А именно, *социальное партнерство - это конструктивное взаимодействие представителей всех трех секторов любого общества (государственного, коммерческого и неприбыльного (некоммерческого)) при решении социально-значимых проблем (бедность, бездомность, безработица, сиротство, одиночество, насилие в семье и т.п.), осуществляемое в рамках действующего законодательства и направленное на улучшение нормативно-правовой базы проведения рациональной социальной политики.*

Наличие такого расхождения в трактовке одного и того же термина понятно.

Термин “социальное партнерство” - новый для сегодняшней России⁴. Его смысл состоит в налаживании конструктивного взаимодействия между тремя силами на общественной арене - государственными структурами, коммерческими предприятиями и некоммерческими организациями, которые принято условно называть первым, вторым и третьим сектором. Такое взаимодействие необходимо, чтобы совместными усилиями решать значимые социальные проблемы, такие, например, как бедность, бездомность, сиротство, насилие в семье, загрязнение окружающей среды. Представители каждого сектора обычно по-разному осознают собственную ответственность за эти человеческие беды, имеют разные возможности и ресурсы для помощи, наконец, разные представления о самой природе социальных проблем. Но, несмотря на различия и противоречия, *сотрудничество необходимо: ни государство, ни бизнес, ни общественность не могут “в одиночку” преодолеть социальную несправедливость и конфликты, обеспечить людям равные возможности для достойной жизни.*

Еще десять лет тому назад сама постановка вопроса о социальном партнерстве была невозможна. За социальное обеспечение трудовых коллективов ответственность нес номенклатурно-партийный аппарат, в том числе в лице руково-

⁴М.Либоракина, М.Флямер, В.Якимец. Социальное партнерство, М., Школа культурной политики. 1996

дителей предприятий. Общедоступность социальной инфраструктуры поддерживалась незаметным “волонтерским” трудом. Легальных коммерческих структур просто не было. Подавляющее большинство общественных групп были напрямую или косвенно связаны с партийно-государственными структурами. Говорить об общественности как о самостоятельной социальной силе было невозможно.

За прошедшее десятилетие произошли существенные изменения, связанные с оформлением трех самостоятельных секторов. Это выделение из номенклатурно-партийного аппарата собственно государства как “слуги закона” с четко очерченными функциями и полномочиями и изменение характера деятельности государственных учреждений. Это бурный рост коммерческих структур, возникновение общественно-политических движений, разнообразных общественных объединений и некоммерческих организаций. В 1995-97 гг. создана правовая база, регулирующая не только статус и условия деятельности разных секторов, но и некоторые принципы взаимодействия между ними.

1.2. Создание нормативно-правовой базы для взаимодействия

К концу 1998 года в России уже существовали три категории законов и нормативно-правовых актов, необходимых для цивилизованного взаимодействия, а именно:

- “статусные законы” (или законы, регламентирующие деятельность организаций всех трех секторов),
- “налоговые акты” и
- “профильные законы”, отражающие участие граждан в определенной области социальной сферы.

1.2.1. Законы, регламентирующие деятельность организаций

Не приводя даже перечня законов, являющихся “статусными” для государственного и коммерческого секторов (читатель сможет их найти сам в многотомном собрании зако-

нодательства Российской Федерации), здесь назову лишь важнейшие акты, которыми должны руководствоваться НКО в своей деятельности (далее приняты следующие сокращения: РФ - Российская Федерация; ФЗ - Федеральный Закон РФ), УП - Указ Президента РФ, ГК РФ - Гражданский кодекс РФ):

- Декларация прав и свобод человека и гражданина (1991 г.);
- Конституция РФ (декабрь 1993 г.);
- ГК РФ (1 часть вступила в действие 1.01.95 г., 2-ая - 1.03.96 г.);
- ФЗ "Об общественных объединениях" (19.05.95 г.);
- ФЗ "О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений" (26.05.95 г.);
- ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" (1995 г.)
- ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" (11.08.95 г.);
- ФЗ "О социальной защите инвалидов в РФ" (24.11.95 г.);
- ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в РФ" (10.12.95 г.);
- ФЗ "О некоммерческих организациях" (12.01.96 г.);
- УП №2254 (22.11.93 г.) "О мерах государственной поддержки деятельности общероссийских объединений инвалидов";
- УП №727 (16.05.96 г.) "О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи".

1.2.2. "Налоговые законы" и связанные с ними положения.

Помимо общечеловеческих аспектов типа спонсорства, меценатства и благотворительности социальное партнерство с НКО создает для коммерческих организаций (КО) и ряд финансовых предпочтений. Так существующие возможности по налоговым льготам, закрепленные в законодательстве России, позволяют НКО привлекать финансовые ресурсы КО для осуществления социально-значимой деятельности. К концу 1998 года в РФ действовало около двух десятков основных законов, регулирующих налоговую политику по от-

ношению к НКО. Важнейшим их показателем является возможность освобождения КО от уплаты налогов, если ею выделяются деньги на благотворительную деятельность или на обеспечение работы разных НКО. И в этом есть определенная привлекательность для КО, *если бы эта норма действительно эффективно работала.*

До конца 1997 г. действовала инструкция ГНС РФ "О порядке исчисления и уплаты налога на прибыль":

- налогооблагаемая прибыль (не более 3% от нее) уменьшалась на сумму взносов на благотворительные цели (в экологические и оздоровительные фонды; ОО инвалидов и их учреждениям; общероссийским ОО, занятым проблемами нац. развития и межнациональных отношений; в фонды поддержки образования и творчества; МиДОО; религиозным орг.; а также средств перечисленных орг. здравоохранения, народ. образования, соц. обеспечения и спорта, природным заповедникам, национальным природным паркам и дендрариям, ботаническим садам).
- налогооблагаемая прибыль (не более 5% от нее) уменьшалась на сумму взносов (госучреждениям и орг. культуры и искусства, кинематографии, архивной службы, творческим союзам, в черномыльские благотворительные организации и их фонды).

С 1 января 1998 г. (УП РФ "Об основных направлениях налоговой реформы в РФ и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины") плательщики налога на прибыль относят на себестоимость в полном объеме все расходы, связанные с извлечением дохода, а также в полном объеме все внереализационные расходы, за исключением, в частности, расходов на благотворительные взносы в части, превышающей 5% прибыли, остающейся в распоряжении организации после уплаты налогов, но до исчисления суммы благотворительных взносов. Суммы расходов, связанных с благотворительными взносами, в части, превышающей 5%, отно-

сятся налогоплательщиками на себестоимость в последующих отчетных периодах.

Законодательные акты РФ, в которых к концу 1998 года (до принятия нового Налогового Кодекса) были сосредоточены основные нормы налоговой политики по отношению к НКО, регулирующие в том числе и взаимодействие НКО с ГО и КО, включали среди прочих следующие:

- *Об основах налоговой системы в РФ (27.12.1991 г. с последующими поправками и разъяснениями);*
- *О налогообложении прибыли предприятий и организаций (27.12.1991 г. с последующими поправками и разъяснениями);*
- *О подоходном налоге на физических лиц (7.12.1991 г. с последующими поправками и разъяснениями);*
- *О правительственных сборах (9.12.1991 г. с последующими поправками и разъяснениями);*
- *О налогах на собственность предприятий (13.12.1991 г.) и О налоге на добавленную стоимость (6.12.1991 г.), с последующими поправками и разъяснениями;*
- *О налогообложении доходов от страховой деятельности (инструкция от 26.03.1992 г.);*
- *О налогообложении доходов банков (инструкция от 7.04.1992 г.)*
- *О таможенных тарифах (12.05.1993 г.);*
- *Таможенный кодекс РФ (21.05.1993 г.)*
- *О порядке налогообложения грантов, получаемых от иностранных благотворительных организаций (Постановление Госналогслужбы, Минфина и Минюста России п. 282 от 21 июня 1993 г.).*

Нормативные документы, которые также должны были учитываться НКО, включали также:

(а) Разъяснение налоговой службы РФ по вопросам, связанным с применением налогового законодательства по налогообложению прибыли (доходов) юридических лиц (14.09.1993 г.);

(б) Письмо налоговой службы "О порядке налогообложения дотаций, полученных от зарубежных благотворительных организаций" (11.06.1993 г.);

(в) Постановления администрации РФ о работе с гуманитарной помощью (18.03.1992 г., 10.08.1993 г., 23.11.1993 г.).

Иными словами даже несмотря на этот не исчерпывающий перечень “налоговых актов”, можно сказать, что

правовая основа для финансовой поддержки деятельности НКО со стороны КО и ГО была худо-бедно создана за период с 1992 по 1998 гг.

Предварительный анализ проекта нового Налогового Кодекса РФ, сделанный нами в 1998 году показывал, что могут произойдут значительные изменения в статусе НКО и в вопросах применения налоговых льгот для НКО. Так, в части Кодекса, определяющей юридических лиц, не было выделено понятие некоммерческой организации, зато в нем появились понятия гуманитарной организации и гуманитарной деятельности, чего нет в ранее принятых и приведенных выше "статусных законах".

Или Правительство не осознало, что такое НКО, или сознательно шло на блокирование развития гражданского общества, или проект готовился неквалифицированными людьми. Складывалось впечатление, что кто-то решил перечеркнуть всю действовавшую законодательную основу для развития некоммерческого сектора и начать жить "с чистого листа". Понятно, что принятие Налогового Кодекса в такой форме сказалось бы и на действительности разнообразных форм государственной поддержки НКО, продекларированных в упомянутых законах.

Но, даже учитывая такой исход, считаю необходимым перечислить те формы государственной поддержки НКО, которые были описаны в принятых законах.

Формы государственной поддержки НКО, указанные в законах

**ФЗ "О некоммерческих организациях" №.7-ФЗ (12.01.1996)
ст.31**

- льготы по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей (с учетом организационно-правовых форм НКО)
- иные льготы (в т.ч. полное или частичное освобождение

<p>от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом)</p> <ul style="list-style-type: none"> • размещение среди НКО на конкурсной основе государственных и муниципальных социальных заказов • льготы по уплате налогов гражданам и юридическим лицам, оказывающим НКО материальную поддержку
<p>ФЗ "Об общественных объединениях" No.82-ФЗ (19.05.1995) ст.17</p> <ul style="list-style-type: none"> • государственные гранты - целевое финансирование отдельных общественно полезных программ ОО (по их заявкам) • любые виды договоров, в т.ч. на выполнение работ и предоставление услуг • социальный заказ на выполнение государственных программ на конкурсной основе
<p>ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" No.135-ФЗ (11.08.1995) ст.18</p> <ul style="list-style-type: none"> • льготы по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей и другие льготы • налоговые и иные льготы в пределах компетенции органов государственной власти субъектов РФ • материально-техническое обеспечение и субсидирование БО (полное или частичное освобождение от оплаты услуг, оказываемых гос, и муницип. организациями, от платы за пользование гос. и муницип. имуществом) • финансирование на конкурсной основе благотворительных программ, разрабатываемых БО • размещение на конкурсной основе гос. и муницип. социальных заказов • передача в собственность БО на бесплатной или льготной основе гос. или муницип. имущества в процессе его разгосударствления и приватизации
<p>ФЗ "О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений" (принят ГД 26.05.1995)</p> <ul style="list-style-type: none"> • информационное обеспечение и подготовка кадров для МиДО (в пределах бюджетных ассигнований) (ст.6)

- **предоставление льгот МиДО (ст.7)**
 - на период своей деятельности МиДО могут получать в пользование имущество, находящееся в госсобственности
 - льготы при пользовании имуществом, находящимся в распоряжении фед. органов исполн. власти
 - расходы госпредприятий, учреждений и организаций, связанные с безвозмездным либо на льготных условиях в пользование зданий, сооружений, оборудования и иного имущества, возмещаются: фед. органами исполн. власти в пределах бюджетных ассигнований
- **выполнение МиДО государственного заказа (на договорной основе) (ст.8)**
- **федеральные и межрегиональные программы господдержки (с учетом предложений МиДО) (ст.9)**
- **господдержка проектов (программ) МиДО (по результатам конкурса) (ст.10):**
 - помощь в оформлении проектов;
 - объем средств для финансирования определяется в срок, не превышающий трех месяцев после положительного решения или определяется очередность предоставления средств финансирование из средств фед.бюджета в форме бюджетных ассигнований, а также из средств внебюджетных фондов РФ (временные свободные средства, выделяемые из внебюджетных фондов РФ, могут размещаться на депозитах и в государственных ценных бумагах);
 - расходы на финансирование проектов МиДО не должны превышать половины общей суммы расходов (могут финансироваться и в полном объеме: если привлечение иных средств невозможно);
- **выделение субсидий МиДО (ст.11)**
 - один раз в год в объеме, пропорциональном числу членов МиДО с учетом итогов его деятельности в предыдущем году и приоритетности планируемых проектов;
 - объем средств устанавливается Правительством РФ в пределах бюджетных ассигнований, и они включаются в смету расходов фед. органа исп. власти

Завершая, отмечу, что за период 1992-98 гг. была создана правовая база, регулирующая не только статус и условия деятельности организаций разных секторов, но и прин-

ципы взаимодействия между ними. Для третьего сектора важнейшие законодательные акты в этой области - это Гражданский Кодекс, Федеральные Законы об общественных объединениях, о некоммерческих организациях, о благотворительной деятельности и благотворительных организациях; обсуждаются законопроекты о социальном заказе, о лоббировании и другие. Тем самым взаимодействие общественных организаций, государства и бизнеса было выведено на легитимную основу и было нельзя допустить, чтобы все это было порушено принятием обсуждаемого уже в 1998 году варианта Налогового Кодекса.

2. Механизмы взаимодействия: типология, примеры механизмов "сверху вниз" и "голь на выдумки хитра"

В.Якимец

В указанных в предыдущем разделе нормативно-правовых документах 1992-1998 годов была закреплена идея создания комплексной системы поддержки активности юридически зарегистрированных гражданских инициатив по решению социально-значимых проблем, с которыми сталкивается российское общество. Российское государство, как и другие цивилизованные страны, опиралось при этом на два взаимодополняющих подхода:

(а) различные формы и способы прямого финансирования работ по выполнению общественно-значимых программ (государственные гранты, долговременные субсидии, оплата работ и услуг по контрактам или договорам, целевое финансирование по заявкам и др.);

(б) разветвленная совокупность прямых и косвенных налоговых льгот, предоставляемых НКО, а также физиче-

ским и юридическим лицам, оказывающим денежную и материальную помощь НКО и благотворительным организациям (льготы при уплате налогов на прибыль, на собственность; льготы спонсорам при оплате подоходного налога, налога на наследство, льготные кредиты, гарантии при предоставлении кредитов и т.п., для физических лиц совокупный доход при налогообложении уменьшается на суммы, переданные в НКО).

В результате в нашей стране начинает возникать целая совокупность механизмов взаимодействия государства и НКО при решении социально-значимых задач, включая такие выделенные типы как (см таблицу):

- 1. Стимулирование социальной активности прямым финансированием**
- 2. Социальное обслуживание**
- 3. Государственное социальное спонсорство**
- 4. Социальное побуждение негосударственных спонсоров**
- 5. Государственный социальный заказ**
- 6. Лоббирование**

Типы механизмов	Суть	Нормативно-правовая база
<i>Стимулирование социальной активности прямым финансированием (невозвратное целевое, гранты субсидии, субвенции)</i>	<p>Прямое, контрактно-договорное и конкурсное финансирование деятельности организаций и общественно полезных программ :</p> <ul style="list-style-type: none"> - осуществление целевого финансирования и поддержки социально-значимых программ общественных объединений по их заявкам в форме государственных грантов, - заключение договоров на выполнение работ и предоставление услуг, - финансирование на конкурсной основе благотворительных про- 	<p>ФЗ "Об общественных объединениях" (ст.17)</p> <p>ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" (ст. 18), Федеральный закон "О некоммерческих организациях" (ст. 31)</p>

Типы механизмов	Суть	Нормативно-правовая база
	грамм, реализуемых благотворительными организациями	(Далее ФЗ "О НКО")
<i>Социальное обслуживание (по лицензиям)</i>	Участие НКО в обслуживании населения наряду с другими организациями в таких сферах деятельности, где требуется лицензирование (медицина, образование и др.)	ФЗ "О НКО" (ст.24)
<i>Государственное социальное спонсорство</i>	<p>Предоставление льгот некоммерческим и благотворительным организациям, включая:</p> <ul style="list-style-type: none"> - льготы по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей - полное или частичное освобождение от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом - материально-техническое обеспечение и субсидирование деятельности благотворительных организаций - отсутствие налогообложения грантов зарубежных организаций и фондов, а также безвозмездных целевых пожертвований, предоставляемых НКО, общественным объединениям и благотворительным организациям - льготные кредиты и гарантии по кредитам 	<p>ФЗ "О НКО" (ст.31), ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" (ст. 18), ФЗ "Об общественных объединениях" (ст.17),</p> <p>Ряд указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и инструкций Госналогслужбы РФ .</p>
<i>Социальное побуждение негосударственных спонсоров</i>	<p>Льготы физическим и юридическим лицам, оказывающим материальную поддержку в форме взносов, включая:</p> <ul style="list-style-type: none"> - льготы по уплате налогов - льготы по налогу на прибыль (уменьшается на сумму взносов, но не более, чем на 3% облагаемой налогом прибыли; может быть уменьшена на суммы до 5%, если 	<p>ФЗ "О НКО" (ст.31). ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" (ст. 18),</p>

Типы механизмов	Суть	Нормативно-правовая база
	отчисления сделаны творческим союзом в черныбыльские благотворительные организации и их фонды). - для физических лиц совокупный доход при налогообложении уменьшается на суммы, перечисленные на благотворительные цели.	
Государственный социальный заказ	Принципы, правила и условия открытого формирования, конкурсного размещения и исполнения на контрактной основе заказов на социальные программы предприятиями независимо от форм собственности	Федеральный Законопроект "О государственном социальном заказе"
Лоббирование	Легализация и правовое регулирование лоббистской деятельности для содействия реализации конституционного права граждан РФ на участие в управлении делами государства посредством воздействия на процесс принятия решений органами госвласти, а также для обеспечения большей гласности о работе этих органов.	Законопроект "О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти" (внесен к рассмотрению Госдумы депутатом В.Лепехиным, 31.05.95 г.)

Заметим, что первые четыре названных типа механизмов и форм поддержки и взаимодействия нашли свое практическое использование. Нельзя сказать, что все они одинаково совершенны и применимы без труда. Механизмы первого и третьего типа используются широко и могут оцениваться как удовлетворительные, хотя такая оценка не означает, что не требуется совершенствования способов их применения. Сложнее обстоит дело со вторым и четвертым ти-

пами. Известно, что в ряде областей социальной сферы и в некоторых российских регионах у НКО имеются проблемы с получением лицензий на социальное обслуживание. С другой стороны практически везде норма, связанная с побуждением негосударственных спонсоров, стала «притчей во языцех». Оказывается, что многим бизнесменам проще (!) сделать пожертвование “черным налом” без претензий на льготное налогообложение, чем “связываться” с налоговой инспекцией. Особого рассказа заслуживает судьба федерального законопроекта о государственном социальном заказе. К концу 1998 года он находился фактически без движения на рассмотрении Госдумы. И так и остался законопроектом. Идея же была подхвачена в регионах и в некоторых из них были приняты законы о социальном заказе. Подробнее о продвижении этого типа механизмов будет сказано в одном из следующих разделов книги. Ну и уж совсем “завис” в Госдуме законопроект о лоббистской деятельности. Я не являюсь сторонником существующей версии законопроекта, скорее наоборот, но мне представляется очень важным сделать лоббистскую деятельность и деятельность НКО по отстаиванию интересов и прав российских граждан нормой права с прозрачными механизмами.

Итак, обобщая сказанное, подчеркнем, что к концу 1998 года в России были не только продекларированы, но обсуждены и реализованы некоторые важные механизмы взаимодействия.

Я хотел бы далее описать, опираясь на реальные примеры, две выделяющиеся группы практически действующих механизмов взаимодействий:

1. декларированные “сверху вниз” социальные инновации;
2. механизмы и способы выживания (по схеме “голь на выдумку хитра”).

Модель пенсионной реформы как пример непродуманной инновации “сверху вниз”

Не обсуждаемые в обществе или рассматриваемые кулуарно и в спешке социальные инновации "сверху вниз" стали чаще появляться на свет. Примером может служить вырванная из Программы социальных реформ модель пенсионной реформы.

С 1 февраля 1998 года наступил Юрьев день для 38 миллионов пенсионеров России. Вступил в действие Федеральный закон от 21 июля 1997 года №113-ФЗ "О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий". Наслушавшись с лета 1997 года сладкоголосых политиканов, бабушки и дедушки устремились к сберкассам за обещанными пенсиями с прибавкой в 100-150 обещанных деноминированных рублей. И многие остались не просто с носом - их расчетные пенсии перешли в меньшие весовые категории. Вот тебе и "порядок увеличения". Чтобы не быть голословным, приведу для обсуждения с читателем ряд аргументов.

Исполнительная власть при поддержке Госдумы РФ "вырвала" пенсионный кусок из Программы социальных реформ (печально известное Постановление Правительства № 222 от 26 февраля 1997 г.) и без каких-то либо концептуальных обоснований осуществило реформирование пенсионного обеспечения. С этого момента государственные пенсии стали исчислять, применяя индивидуальный коэффициент пенсионера. Казалось бы здравая по замыслу идея получила опять присущий всем последним решениям Правительства Черномырдина в социальной сфере волюнтаристский - "дышловоый" - оттенок. Суть закона можно легко трактовать пословицей "Закон - что дышло, куда повернул - так и вышло".

Особенностью нового исчисления стало определение размера пенсии в зависимости от соотношения среднего заработка работника и среднемесячной заработной платы в стране.

Во-первых, нетрудно понять, что последняя всегда может быть - и будет-таки - устанавливаться "среднепотолочно". Декларация о том, что размер среднемесячной заработной платы в стране будет ежеквартально объявляться Госкомста-

том и утверждаться Правительством РФ, ни в коей мере не сможет убедить жителей страны, что все будет происходить по правилам, отвечающим интересам большинства пенсионеров. Нет. Скорее наоборот. Так, по данным Госкомстата РФ среднемесячная зарплата в 1997 г. колебалась в пределах 950-1100 тыс. рублей (неденоминированных). Поэтому усредненной за этот год должна была стать зарплата в 987 тыс. руб. Но когда стало ясно, что Правительству придется изыскивать много дополнительных средств для выплаты "увеличенных" пенсий, то оно своим постановлением №1660 "Об утверждении среднемесячной заработной платы в стране за IV квартал 1997 года для исчисления и увеличения государственных пенсий с 1 февраля 1998 года" установило, что размер среднемесячной зарплаты равен 760 тыс. руб.

Каждому простому человеку (без семи пядей во лбу) жизненный опыт подсказывает, что "средняя температура" в больничной палате еще никогда не спасала тяжело больного человека от физической смерти, как и не приводила к выписке не успевшего поправиться.

Во-вторых, если регулярно выплачиваемые миллионные (в неденоминированных рублях) зарплаты чиновников (включая и депутатов) и руководителей высшего и среднего звена сложить с постоянно задерживаемыми "зарабкорохами на выживание" простых смертных госслужащих и работников бюджетной сферы и затем поделить на число, представляющее нечто в себе, то всегда можно получить ту цифру, которую захочет иметь чиновник, несущий ответственность за неисполнение бюджета, вечно запаздывающие трансферты и длительные задержки с выплатой заработанных денег бюджетникам. Вообразите себя на месте такого чиновника и ответьте на вопрос, что для него проще и лучше - посчитать максимально дотошно с учетом интересов всех пенсионеров или сделать расчет так, чтобы его начальство и он сам не подвергались давлению со стороны верховных властей за невыплаченные пенсии и зарплаты. Ответ настолько очевиден, что не требует пояснений.

В-третьих, законом установлено (наверное, исходя из высших соображений!) еще одно ограничение. Отношение среднемесячного заработка пенсионера к среднемесячной зарплате в стране теперь равно 0,7. Тем самым еще один раз научно-технической интеллигенции, всегда поддерживавшей реформаторов, показано ее настоящее место. Ведь уровень вклада высококлассного специалиста всегда определялся уровнем зарплаты, а теперь ее ограничили уровнем подсобного рабочего. Помимо всего прочего за этим просматривается и то, что кому-то не хочется иметь на госслужбе и в бюджетной сфере много высококлассных и, значит высокооплачиваемых специалистов. Ну что ж место таким всегда найдется в коммерческих структурах. О замене же им Правительству придется позаботиться достаточно скоро. И надеяться на то, что вот приедут вновь обученные менеджеры за рубежом и займут свободные места, не приходится.

В-четвертых, законом разрушаются остатки мотивации рабочих к повышению уровня своего образования. Нередкими ведь были в прошлом ситуации, когда наиболее проявивших себя на производстве, предприятие направляло на учебу с отрывом от производства и со хранением стажа работы. Теперь же период такой учебы уже не учитывается при исчислении трудового стажа. Складывается впечатление, что у придумавших такую социальную инновацию не болит голова о научно-техническом прогрессе и о том, кто же будет выводить бюджетные отрасли из кризиса. Скорее понимаешь, что за этим спрятан посыл к дальнейшему падению производства и разрушению любых путей, которые бы вели наверх со дна "Марианской впадины" почти океанического по масштабам кризиса экономики России. Слава богу, что в регионах России уже понимают пагубность этого нововведения: Законодательное собрание республики Карелия и Новгородская областная дума выступили с инициативой о том, чтобы учеба в вузах, средних и прочих (ПТУ, ремесленных) специальных учебных заведениях засчитывались в стаж работы как подготовка к профессиональной деятельности.

В-пятых, не секрет, что асоциальными реформами в России была спровоцирована ухудшающаяся демографическая ситуация. Не одна сотня политиканов-конъюнктурщиков делает бизнес на этом, не выходя на конструктивные предложения о том, как выправлять положение, а лишь играя в свою пользу печальными статистическими данными. Им бы постараться воспользоваться такой "прорехой" в законе, как исключение из трудового стажа времени, затраченного женщинами на воспитание детей. А где же Вы-активистки женских движений, Ау?! Неужели и Вам непонятно, что нарушаются основы демографической политики и в конечном счете права матери и ребенка. Сохранение этой нормы закона без всякого сомнения отрицательно скажется на рождаемости. Ведь детсадов уже практически нет, а средств на то, чтобы нанять няню не хватит у 90 % семей. Очевидно и то, что из-за этого немало детишек с малолетства будут отданы на воспитание улице.

В шестых, новым законом отменены ранее применявшиеся и исключительно важные для России льготы по определению размера стажа для некоторых категорий работников. Теперь не будут учитывать полуторный коэффициент для тех, кто работал в условиях Крайнего Севера, Что ж - мудро: наверное не нужны России эти территории, отвоеванные у суровой природы в прошлом титаническим усилием нескольких поколений. Интересно, а во что обойдется стране в будущем хотя бы возврат к этим позициям? Также потеряют полутора-двукратный коэффициент при исчислении стажа летчиков. По-видимому, именно так и надо поступать, чтобы повысить безопасность полетов!

Приведем один простой пример (данные середины 1998 года). Для женщины, у которой трудовой стаж составляет 40 лет, средняя зарплата такая, что она может при расчете индивидуального коэффициента взять максимальное ограничение 0,7, максимально исчисленная пенсия, будет равна 399 руб. Если она совершит все коммунальные платежи, то в Москве этих денег ей может хватить на ежедневную "издевательски-потребительскую корзину" из трех продуктов: 800-

граммовой буханки черного хлеба, 1 литра молока и 1 кг картошки. *Это конечно лучше, чем в блокадном Ленинграде. Спасибо пенсионным реформаторам.*

И наконец, **в-седьмых**, на примере этого закона хорошо видно, как далеко разошлись мнения населения и власти. Результаты опроса, выполненного фондом "Общественное мнение", опубликованные в феврале 1998 года, показывают, что при 69% опрошенных посчитавших, что размер пенсии должен зависеть от стажа работы, почти половина (46%) высказывается за необходимость учета условий труда и тяжести работы до выхода на пенсию, и лишь 33% полагают, что следует учитывать средний размер заработка за все время работы. Конечно, можно сказать, что будет трудно ввести объективную систему учета условий труда и тяжести работы. Но ведь нельзя же просто отмахнуться от этого, не обсудив публично. Скандальное пенсионное нововведение не ограничивается лишь названным законом. В параллель начинает надвигаться так называемая накопительная пенсионная система. Ее суть в том, что она предполагает отчисление нескольких процентов от заработка любого работника на его личный пенсионный счет. Эту систему также не считают нужным широко обсудить с людьми, а между тем, наученный горьким опытом народ в опросе, проведенном тем же фондом, в большинстве высказался против нее (47% - против, 38% - за, при 15% сомневающихся). Вульгарное, если не сказать циничное отношение власти к мнению населения в таких деликатных вопросах, неумение вести диалог, позволяют меня сделать вывод о необходимости внесения законопроекта об обязательной публикации имен разработчиков любых нормативных актов и федеральных программ. Народ должен знать своих "героев". Может быть, только так можно будет постепенно отключить недобросовестных и некомпетентных лиц от создания "корзинных" (годных для мусорной корзины) нормативных документов.

По-видимому, осознав это, Минтруда и соцразвития РФ совместно с Пенсионным фондом РФ начали предпринимать определенные шаги для того, чтобы как-то устранить

негативные последствия от непродуманных действий "социальных инноваторов сверху". Для этого ими были разработаны "Рекомендации по реализации Федерального закона от 21 июля 1997 года №113-ФЗ "О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий"⁵. Казалось бы замечательно. Но вскоре выяснилось, что эти Рекомендации вообще незаконны. Такими их признал Верховный Суд РФ. Чтобы не быть голословным приведу в форме извлечения обширную цитату из решения Верховного Суда РФ от 18 июня 1998 года⁶:

“...изданные Министерством труда и социального развития РФ и Пенсионным Фондом РФ Рекомендации содержат положения нормативного характера, поскольку они ... предписывают определенные правила, влекущие правовые последствия. Рекомендации могут действовать в отношении неопределенного круга лиц и рассчитаны на неоднократное применение.

В частности, п.8.4 Рекомендаций предписывает ограничивать в размере 1,2 общую сумму пенсий, включая все предусмотренные пенсионным законодательством надбавки, повышения, а в соответствующих случаях и компенсационную выплату, устанавливаемые к пенсии.

... Рекомендации независимо от их формального названия являются по существу нормативным правовым актом, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, в связи с чем ... подлежали государственной регистрации и официальному опубликованию ...

... Рекомендации не были зарегистрированы в Министерстве юстиции РФ и не опубликованы официально.

... Рекомендации не могут быть признаны законными и действующими в какой бы то ни было части...”

Пример возникновения механизмов “голь на выдумки хитра” как реакции на непродуманные (или недодуманные) инновации власти.

Я не буду здесь перечислять громадное количество механизмов взаимодействия, созданных "снизу". Их очень

⁵ “Ваше право”, № 3, 1998, стр. I - VIII

⁶ Бюллетень Верховного Суда РФ, № 12, 1998

много. Они возникают с учетом специфики развития того или иного региона. Я называю их механизмами и способами выживания, родившимися снизу по схеме "голь на выдумки хитра". Кстати, некоторые из них после апробации (пилотной отработки) переходят из этой категории в разряд механизмов "сверху вниз". Такой, например, стала идея, выдвигнутая Фондом НАН о государственном социальном заказе.

Работа по настоящему изучению механизмов типа "голь на выдумку хитра" еще не началась, но накопленный мною банк сведений из более, чем 40 регионов России, позволяет выделить следующие категории:

- * *организационные формы взаимодействия;*
- * *согласованные правила взаимодействия;*
- * *процедурные схемы сотрудничества;*
- * *рыночные и квазирыночные подходы к сотрудничеству.*

Этот закон - один из немногих, определяющих государственную политику в области социальной защиты выделенной категории граждан России. Шесть глав и 36 статей, составляющих содержание документа, охватывают большой комплекс вопросов, касающихся обеспечения инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных Конституцией РФ и нормами ряда международных договоров и соглашений.

Следует заметить, что этот закон, по-видимому, "работал" бы замечательно, если бы экономика России не находилась в состоянии тяжелого финансового кризиса. Громадные дыры в федеральном бюджете и бюджетах субъектов РФ, сверхнизкая собираемость налогов, слабая управляемость смешанной экономикой со стороны государства, наличие мощного теневого сектора экономики и неустоявшиеся этические нормы функционирования "квазиреформированных" государственных и новых частных организаций приводят не только к тому, что в реальной жизни находят место лишь отдельные положения закона, но и порождают условия для из-

вращенного, а нередко и просто криминального применения отдельных его статей и норм.

Чтобы не быть голословным, рассмотрю ряд ситуаций из реальной жизни.

**Ситуация 1. Умение цивилизованно отстаивать свои права
(Ассоциация родителей детей инвалидов “Свет” из г.
Владимир)**

Статья 17 (Обеспечение инвалидов жилой площадью) содержит следующую норму:

“Инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, предоставляется скидка не ниже 50 процентов с квартирной платы и оплаты коммунальных услуг, а в жилых домах, не имеющих центрального отопления, со стоимости топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению”.

В соответствии со статьей 35 ряд статей закона вступили в силу с 1 января 1996 года, другие - с 1 января 1997 года, а порядок и конкретные сроки вступления в силу статей 14, 15 и 16 отдан на усмотрение Правительства РФ на период 1996-1999 гг.

Статья 17 действует в РФ с 1 января 1996 года, но, как того и следовало ожидать, в ряде областей она не применялась, что объяснялось представителями местной власти отсутствием средств.

После консультирования со студентами и выпускниками юридических факультетов владимирских вузов, объединившимися в Союз молодых юристов, руководители Ассоциации “Свет” Любовь и Юрий Кац решили начать акцию по отстаиванию своих прав, закрепленных в статье 17. Цитирую их письмо ко мне:

“Совет АРДИ “Свет” принял решение с 1 января 1997 года платить за жилье и коммунальные услуги в размере 50%. Мы разослали письма родителям, имеющим детей-инвалидов, разъясняющее, что они имеют законное право на это. Каждый из 40 родителей, согласившихся принять участие в акции сделали следующее:

- в соответствующей инстанции взяли справку о том, что в семье воспитывается ребенок-инвалид;
- написали заявления на имя руководителей жилищно-коммунальных отделов, энергосети и горводоканала о том, что будут платить ровно 50 процентов от расчетной квартплаты и оплаты коммунальных услуг;
- зарегистрировали свои заявления в книгах регистрации названных учреждений.

После этого все участники акции стали ежемесячно платить половину от суммы, внесенной в квитанции. Начиная с первого же месяца они получили официальные письма из “своих” ЖКО, в которых им отказывали в льготных (закрепленных федеральным законом!) платежах на основании отсутствия средств.

Собрав солидную пачку таких отказов, мы написали заявление в прокуратуру города, приложили копии официальных отказов и передали доверенность Молодежному союзу юристов представлять наши интересы по данному делу в прокуратуре.

После непродолжительного разбирательства руководство прокуратуры в порядке прокурорского надзора вышло на городскую администрацию с предложением о разрешении данного вопроса. Через некоторое время вышло специальное постановление мэра г. Владимира, а затем и распоряжение губернатора об изыскании средств, необходимых для реального применения правовой нормы, установленной статьей 17 закона.

Мораль, которую можно извлечь из этого примера для повышения эффективности межсекторных взаимодействий, на мой взгляд такова:

- надо не только знать свои права, но и уметь их грамотно отстаивать;
- необходимо разбираться в назначении, функциях: сфере компетенции и ответственности различных государственных организаций и учреждений;
- следует уметь готовить документы для обращения за поддержкой в соответствующие инстанции;

■ важно искать и привлекать на свою сторону компетентных специалистов.

Кстати инвалидные организации Москвы в свое время реализовали такой же подход.

Ситуация 2. Соблазн мнимых сделок

В отличие от предыдущего в этом примере в силу этических обстоятельств я не могу пользоваться конкретными фактами.

Статья 21 (Установление квоты для приема на работу инвалида) гласит следующее:

«Предприятиям, учреждениям, организациям независимо от форм собственности, численность работников на которых составляет более 30 человек, устанавливается квота для приема на работу инвалидов в процентах к среднесписочной численности работников (но не менее трех процентов)...

В случае невыполнения или невозможности выполнения квоты для приема на работу инвалидов работодатели вносят обязательную плату в установленном размере за каждого нетрудоспособного инвалида в пределах установленной квоты в Государственный фонд занятости населения РФ».

В статье 24 (Права, обязанности и ответственность работодателей в обеспечении занятости инвалидов) записано:

«Работодатели, нарушающие порядок внесения обязательной платы в Государственный фонд занятости населения РФ, несут ответственность в виде уплаты штрафа: за сокрытие или занижение обязательной платы...а в случае отказа работодателя в приеме на работу инвалида в пределах установленной квоты - в размере стоимости рабочего места.... Суммы штрафов взыскиваются с работодателей в бесспорном порядке».

Трудно не согласиться с тем, что наличие такой правовой нормы как квотирование рабочих мест для инвалидов, звучит многообещающе. Однако практика применения зако-

на позволила выявить извращенную трактовку этой нормы со стороны ряда не совсем законопослушных работодателей. Особенно мощный напор с их стороны наблюдался в течение лета 1998 года. В частности, в ряде телеконференций в Интернет, регулярно вывешивались объявления, приглашающие инвалидов на работу. Казалось бы, что это следует приветствовать. Действительно, те приглашения, которые имели содержание, не ущемляющее права инвалидов, стоит приветствовать. Но как быть, например, с объявлениями следующего содержания: “Если Вы инвалид или знакомы с инвалидом, то мы готовы ежемесячно выплачивать Вам и ему по 200 рублей. Для этого Вам надо доставить Ваш паспорт и удостоверение инвалида по адресу ... Раз в квартал Вы будете получать еще подарок от нашей фирмы.”

Мне известны ряд случаев, когда инвалиды попадались на удочку таких горе-работодателей. И более того некоторые из них радовались такой манне небесной. Однако, в соответствии с Гражданским кодексом такого типа сделки подпадают под определение понятие мнимой сделки.

Извлечение из статьи 170 ГК РФ:

“Мнимая сделка, то есть сделка, совершенная лишь для вида, без намерения создать соответствующие ей правовые последствия, ничтожна”.

Инвалид или общественное объединение инвалидов, которое решило принять предложение горе-предпринимателя, “порадовав” себя такой “халявой”, на самом деле должно знать, что возможны не только печальные последствия от этой сделки для работодателя, когда ему придется-таки выплатить штрафы за такой “уход” от реального приема инвалидов на работу на равных основаниях с другими работниками в пределах установленной квоты и за сокрытый доход. С моей точки зрения участие инвалидов-“халявщиков” в этой мнимой сделке приведет не только к потере собственного достоинства, но и к их соучастию в акции по ущемлению прав других инвалидов, которые хотели бы воспользоваться нормой закона. Но квота-то уже будет “выбрана”.

Иными словами будет сокращена и без того небольшая база денежных средств, которые могли быть использованы на благо инвалидов.

Мораль, которую следует извлечь из этого примера, проста:

- бесплатный сыр чаще всего размещается в мышеловке, т.е., если поддаться на “халяву”, то попадешь в мышеловку к недобросовестным работодателям, которые из этой квоты будут извлекать максимум (до 90 % от сумм, которые могли бы пойти на зарплаты другим инвалидам);
- надо уметь считать доход, который извлекает горе-работодатель, чтобы знать сколько теряет тот, кто попал в мышеловку;
- пользование такой халявой не может быть долго тайной, а ее раскрытие - это прежде всего нравственный “удар” по всем инвалидам.

Ситуация 3. Льготные “прилипалы” или охота “новых русских коршунов” за использование льгот, предоставляемых общественным объединениям инвалидов

В статье 34 (Льготы, предоставляемые общественным объединениям инвалидов) записано:

“Государство гарантирует предоставление льгот по уплате федеральных налогов, сборов, пошлин и других платежей в бюджеты всех уровней Всероссийским общественным объединениям инвалидов, их организациям, находящимся в их собственности предприятиям, учреждениям и хозяйственными обществами, уставной капитал которых состоит из вклада указанных общественных объединений инвалидов. Решение о предоставлении льгот общественным объединениям инвалидов по уплате региональных и местных налогов, сборов, пошлин и платежей принимаются органами государственной власти соответствующего уровня. Решение о предоставлении льгот по уплате федеральных налогов, сборов, пошлин и платежей региональным и местным общественным объединениям инвалидов могут приниматься органами государственной власти соответствующего уровня в пределах сумм, зачисляемых в соответствии с законодательством РФ в их бюджеты”.

С применением этой статьи закона связано много громких историй, широко освещенных в средствах массовой информации. Особенно жесткая борьба шла за право получения льгот на таможенные пошлины при поставке алкогольной продукции и табачных изделий в Россию. У всех на слуху трагедии, когда не удалось поделить барыши руководителям объединений инвалидов-афганцев.

3. Социальный заказ: многообразие вариантов в нормотворчестве регионов

Н. Хананашвили

Прежде чем обратиться к детализации механизмов и процедур, заключенных в том, что именуется нами *технологией социального заказа*, проведем небольшой экскурс по различным правовым актам, касающимся взаимодействия государства и негосударственных некоммерческих структур. Сфокусируем интерес читателя на трех аспектах:

1. Многообразие подходов при формировании норм межсекторного взаимодействия;
2. Соотношение полномочий различных уровней власти;
3. Сравнительные особенности нормативных правовых актов федерального, регионального (субъекта федерации) и муниципального уровня.

Социальный заказ является отнюдь не единственной формой взаимодействия государства и общества. В качестве других форм можно привести:

- 1) целевое финансирование конкретных организаций, осуществляющих социально значимую деятельность. Такое взаимодействие можно признать вполне разумным в случаях, когда существует осознанная государством или муниципальной властью потребность в каких-

либо социальных услугах и таким родом деятельности на удовлетворяющем власть уровне занимается лишь одна организация - “естественный монополист”;

2) конкурсное размещение государственных или муниципальных грантов среди государственных и негосударственных некоммерческих организаций. В этом случае власть провозглашает оказание поддержки в виде финансирования проектов или иных инициатив указанных некоммерческих организаций, поскольку такие инициативы или проекты не вошли (а, возможно - и не могли войти) в схему бюджетного финансирования. При этом, как правило, объявление таких конкурсов сопровождается некоторыми ограничительными рамками по определенным тематическим признакам. Это позволяет сконцентрировать силы и средства на решении какого-либо достаточно узкого круга проблем;

3) создание ассоциированных структур (государственно-общественные, общественно-государственные, муниципально-общественные, общественно-муниципальные организации, фонды, некоммерческие ассоциации, партнерства и т.д.), имеющих определенный круг целей и задач и создающихся целевым образом для их достижения и решения;

4) подписание временных соглашений о сотрудничестве, в рамках которого могут проводиться разовые мероприятия или акции социальной направленности;

5) подписание долгосрочных соглашений, определяющих принципы взаимоотношений различных секторов общества (или их частей). К такого рода соглашениям относятся трехсторонние соглашения между органами исполнительной власти, предпринимателями и профсоюзами.

Приведенный перечень, конечно же, не может быть признан исчерпывающим. Было бы желание сотрудничать, взаимодействовать, а способы, самые разнообразные, найдутся обязательно.

Одним из типичных заблуждений при внедрении норм, регулирующих межсекторное взаимодействие любого уровня, является мнение, что правовая строгость не существенна. Как правило, это приводит к тому, что социальный заказ с легкостью путают с грантом или с целевым финансированием. Поскольку мы уверены, что такие заблуждения небезобидны, постараемся четче разграничить эти три понятия и их основные составляющие, что позволит отличить одно от другого. Такое сравнение, на наш взгляд, целесообразно привести, опираясь на имеющиеся тексты нормативных правовых актов различного уровня: федерального, регионального местного. Рассмотрим также и варианты возможного смешения двух или трех этих форм взаимодействия.

Между тем, чрезмерная фетишизация, возвеличивание “философско-правовых” аспектов также излишни. Все чаще приходится сталкиваться с “поисками смысла жизни” в вопросе наиболее точного и юридически правильного определения *социального заказа*. Как-то в пылу споров забывается, что, в конечном итоге, почти не важно, какой из вариантов этого определения принять. Существенно, чтобы смысл определения соответствовал практическому содержанию термина при реализации закона. Чуть позже мы еще вернемся к вопросу о важных моментах при внедрении социального заказа. Сейчас же обратим внимание на степень продвижения и принятие нормативно-правовых документов, касающихся социального заказа. Для этого нами была составлена следующая сводная таблица:

ПРОДВИЖЕНИЕ ЗАКОНА “О СОЦИАЛЬНОМ ЗАКАЗЕ”

№	Регион (субъект федерации, город)	Тип Док-та	Разработка (органы власти, НКО)	Обсуждение в органах власти	Принят	Реализация

1.	Москва	З	+	+		
2.	Нижегородская область	З	+	+		
3.	С. –Петербург	З	+			
4.	Владимирская область	З	+			
5.	Г. Владимир	П	+	+		
6.	Томская обл.	З	+	+		
7.	Томск	П	+	+		
8.	Пермская обл.	З	+			
9.	Тюменская обл.	З	+	+	+	+
10.	Тольятти Самарская обл.	П	+			
11.	Новосибирская область	З	+	+		
12.	Г. Новосибирск	П	+	+		
13.	Иркутская область	З	+	+		
14.	Екатеринбург, Свердловская область	П	+	+	+	+
15.	Волгоградская область	З	+			
16.	Республика Бурятия	З	+			
17.	Новгородская область	З	+	+		
18.	Г. Великий Новгород	П	+	+		

П – положение, З – закон.

Очевидно, что уже сегодня вышеприведенная таблица является неполной и будет постоянно расширяться.

Мы же рассмотрим отдельные нормативные правовые конструкции, с точки зрения их смыслового и содержательного разнообразия; попробуем разобраться в различных, хотя, на первый взгляд, и близких, терминах.

3.1 Социальный заказ

“Классической”, если можно так выразиться, формой социального заказа является проект федерального закона “О государственном социальном заказе”.* Многочисленные региональные варианты этого законопроекта обладают собственной спецификой, определяемой особенностями социально-экономических и политических условий того или иного субъекта федерации. Как правило, тексты этих вариантов придерживаются базовых концептуальных положений федерального законопроекта. Тем не менее, некоторые особенности следует отметить особо, поскольку именно такие особенности определяют степень “мутации” региональных законопроектов в сторону правовых конструкций, более присущих грантам или целевому финансированию.

В настоящее время социальные программы реализуются по следующей схеме: издается нормативный акт; выделяются необходимые средства; на эти средства создается бюрократический аппарат, который призван решать задачу, указанную в нормативном документе. В этом случае одна из функций государства заключается в необходимости сдерживания дальнейшего роста бюрократического аппарата, а также в контроле за тем, в каком звене этого аппарата не срабатывают организационные механизмы и нерационально расходуются выделенные средства. Причем такой контроль зачастую поручается тому же бюрократическому аппарату. При такой схеме, как правило, не хватает ни средств, ни возможностей добиться конечного результата. Опыт развитой демократии свидетельствует о высокой эффективности работы “третьего”, некоммерческого сектора экономики в социальной сфере. Именно поэтому государство поощряет деятельность некоммерческих организаций по решению социальных проблем общества, в том числе и с использованием государственных бюджетных средств. По-

* Полный текст последнего варианта проекта федерального закона “О социальном заказе” приведен в Приложении 1.

вышение же степени "прозрачности" такой схемы управления государственными средствами является чрезвычайно важной задачей.

Для внедрения идеи социального заказа в практику государственной социальной политики необходимо правовое обоснование механизма выделения материальных (бюджетных и внебюджетных) средств на социальные нужды государственного и местного уровней на конкурсной основе.

В этом случае роль государства будет состоять в контроле за выполнением государственного контракта, который заключается между заказчиком, выступающим от имени государства, и той организацией, которая становится победителем конкурса. В таких конкурсах могут участвовать на равных как государственные организации, так и организации любых других форм собственности. Основными критериями выбора исполнителя будут подготовленность, организационная состоятельность и желание данной организации заниматься именно этим видом социальной деятельности. Это обеспечит вовлечение в решение социальных проблем наиболее активных слоев общества. В случае принятия принципиальной концепции предлагаемого ниже законопроекта финансовые средства в рамках государственных заказов, помимо более эффективного расходования бюджетных средств, обеспечат выживание многочисленных общественных организаций, нарождающихся в нашем обществе в настоящий момент. Выживание же общественных организаций и объединений, по сути, является важнейшим условием полноценного развития так называемого "третьего сектора" экономики как неотъемлемого компонента гражданского общества.

Потребность в нормативных актах по социальному заказу остро насущна еще и потому, что на практике ныне существующие благотворительные организации давно используют в своей деятельности богатый опыт западных стран, в которых государственный социальный заказ (или

так называемое, социальное контрактное) является привычным и давно используемым, постоянно действующим организационно-финансовым механизмом. Есть такие примеры и в России. Так, в Санкт-Петербурге администрация города заключила соответствующий контракт с благотворительным фондом "Ночлежка", занимающимся проблемами бездомности. А администрация Екатеринбурга 2% средств бюджета выделяет в качестве муниципального заказа, в рамках которого благотворительные организации этого города будут заниматься решением социальных проблем в соответствии с профилем своей деятельности. Многие программы Государственного комитета по молодежной политике, по сути, реализуются с использованием конкурсных механизмов, аналогичных механизму социального заказа, выполняя, тем самым, именно те действия, которые непосредственно относятся к сфере социального заказа.

В ныне действующем федеральном законодательстве не предусмотрено законодательно закрепленное и регламентированное финансирование деятельности некоммерческих и благотворительных организаций. Однако, на наш взгляд, государство должно предоставлять таким организациям не только право на реализацию тех или иных государственных и (или) местных социальных программ, но и прямые дотации, так как эти организации берут на себя часть функций по социальному обеспечению незащищенных слоев населения и, соответственно, имеют право на часть государственных средств, которую государство должно было бы затратить на эту работу.

Безусловно, такое государственное финансирование потребует некоторых изменений в организации системы социального обеспечения в целом, в том числе - передачи части функций государственных органов благотворительным организациям, что, разумеется, должно сопровождаться укреплением договорной основы предоставления им дотаций (заключение государственных контрактов), а также созданием и совершенствованием механиз-

мов контроля со стороны государства за их расходованием.

Практика государственного субсидирования деятельности благотворительных организаций уже существует. Силами ряда таких организаций (Фонд защиты детей больных эпилепсией, Российский благотворительный фонд "Нет алкоголизму и наркомании") государство и, в частности, федеральное Министерство социальной защиты населения, проводят ряд своих целевых программ.

Суть разработанных проектов законов и иных нормативных актов федерального, регионального и муниципального уровней о социальном заказе – правовая база выделения материальных средств на социальные нужды в виде государственного или муниципального заказа на основе открытых конкурсов. Настоящий законопроект призван упорядочить существующие взаимоотношения между государством и негосударственными организациями в социальной области. Это обеспечит вовлечение в процесс решения социальных проблем наиболее активных слоев общества, что само по себе очень важно в период социальной реорганизации на фоне недостаточной социальной активности населения. При этом финансовые средства, поступающие в виде государственного заказа, будут содействовать выживанию многочисленных общественных организаций, уже состоявшихся и активно работающих.

Предлагаемая законопроектом схема соответствует существующей в мировой практике. Достаточно сказать, что в ФРГ, где, как известно, весьма эффективна система социальной защиты населения, 70% финансовых средств, используемых общественными организациями, выделяются из государственного бюджета. В США роль негосударственных некоммерческих организаций также чрезвычайно велика. С их помощью решаются самые различные проблемы – от вопросов социальной поддержки немощных групп населения до формирования команд добровольцев во время предвыборных кампаний.

А в Париже, например, нет ни одной государственной организации, которая бы занималась проблемами помощи уличным детям: всю эту работу выполняют по контрактам с государством негосударственные некоммерческие организации.

Поскольку весьма часто авторы настоящей работы сталкиваются с сетованиями по поводу неопределенности понятия социального заказа, приведем непосредственно текст этого определения, и примем его в качестве базового.

Государственный социальный заказ - экономико-правовая форма реализации приоритетных целевых социальных программ, направленных на решение социально значимых проблем межгосударственного, федерального и (или) регионального уровней, обеспеченных в основном за счет средств бюджета Российской Федерации, путем заключения контрактов (договоров) на конкурсной основе.

В ряду юридических проблем, связанных с принятием актов о социальном заказе, пожалуй, лишь нормативно-правовая незакрепленность приведенного выше определения и может являться фактором, в действительности способным тормозить процесс развития нормотворчества по социальному заказу, как элементу межсекторного взаимодействия, в регионах. Других **объективных** причин этому не видно. Однако, постоянные метания в поисках единственно верного определения представляются нам не столь уж существенными.

Значительно важнее, чтобы в процессе реализации социального заказа как технологического комплекса, были обеспечены следующие его компоненты:

1) Кадры.

Не требует отдельного обоснования мысль, что без достаточной подготовки самих НКО к внедрению социального заказа, они не смогут обеспечить требуемый для

этой цели уровень контроля и оценки. Это означает лишь то, что внедрение самого социального заказа будет мгновенно дискредитировано его “недоброжелателями”.

2) Стандарты.

Неработанность или отсутствие стандартов, равно как и их расплывчатость, способны уничтожить один из базовых принципов социального заказа - равноправие конкуренции при проведении конкурса по размещению социального заказа, а также не позволяют правильно оценить результаты выполнения самого заказа.

3) Процедуры.

Процедурная строгость является столь же обязательной, как и другие составляющие успеха социального заказа. Если так можно выразиться, необходим некий процедурный стандарт.

4) Порядок финансирования.

Не стоит думать, что механизмы финансирования социального заказа могут заменить ныне действующие. И мы не стремимся к этому. Мы считаем возможным использование социального заказа и в нынешних условиях и при теперешних схемах бюджетного финансирования. Поэтому, безусловно, важно знать, где, в каком месте, в какой части бюджетного социального “пирога” может быть применен социальный заказ. Таким местом могут быть целевые социальные программы или программы социально-экономического развития, которые присутствуют в любом бюджете, будь то федеральный бюджет Российской Федерации, бюджеты субъектов федерации или бюджеты муниципальных образований. Именно эти программы и есть стартовая площадка для социального заказа.

В настоящем разделе работы мы не преследуем цели детального рассмотрения и системного описания социального заказа как новой для России социальной технологии. Об этом достаточно много и подробно рассказано в других разделах настоящей работы и в других наших книгах.

Поэтому, ограничимся данным определением *социального заказа*, похожим, на наш взгляд, на «классическое» и постатейной структурой проекта федерального закона «О государственном социальном заказе». Нижеприводимая структура характеризует совокупность позиций, которые должны содержаться в правовом акте, регулирующем экономические механизмы и процедуры, связанные с его реализацией.

**Постатейная структура
проекта
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА РФ**

“О ГОСУДАРСТВЕННОМ СОЦИАЛЬНОМ ЗАКАЗЕ”

Статья 1. ПРЕДМЕТ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Статья 2. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГОСУДАРСТВЕННОМ СОЦИАЛЬНОМ ЗАКАЗЕ

Статья 3. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ЗАКОНЕ

Статья 4. УРОВНИ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗМЕЩЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Статья 5. ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Статья 6. ПОРЯДОК РАЗРАБОТКИ И УТВЕРЖДЕНИЯ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ

Статья 7. РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Статья 8. КОНТРАКТ НА ВЫПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Статья 9. ПОРЯДОК ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Статья 10. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕВЫПОЛНЕНИЕ ИЛИ НЕНАДЛЕЖАЩЕЕ ВЫПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Статья 11. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ИСПОЛНИТЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Статья 12. ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ НАСТОЯЩЕГО
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА

Статья 13. О ПРИВЕДЕНИИ ПРАВОВЫХ АКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СООТВЕТСТВИЕ С
НАСТОЯЩИМ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ

Не рассматривая детально всю структуру законопроекта, коротко остановимся на нескольких его статьях (статьи 5, 7-9, 11). Особое рассмотрение выделенных нами статей диктуется необходимостью более четкого акцентирования внимания читателей на «корневых» позициях проекта, позволяющих принципиально отделить социальный заказ от просто заказа (точнее, выделить СЗ внутри государственного или муниципального заказа) и, с другой стороны, показать, что СЗ – это не просто оказание социальных услуг.

***Статья 5.* ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО
СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА**

Данная статья помогает определить происхождение социального заказа (СЗ) из целевых социальных программ (ЦСП). Социальные услуги можно оказывать на конкурсной основе и без ЦСП. В данном случае важной является позиция СЗ как элемента ЦСП, находящегося внутри нее и, как правило, реализуемого в отношении конечной группы получателей услуги. Так, если принята ЦСП по противодействию беспризорности среди несовершеннолетних, то СЗ может быть сформулирован для небольшого района города: «Содержание приюта-убежища для детей и подростков в возрасте до 12 лет». Вместимость учреждения и определяет в перспективе ту самую целевую группу, которой будут оказаны соответствующим образом стандартизованные и сертифицированные услуги.

***Статья 7.* РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО
СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА**

Еще раз подчеркнем, что размещение ГСЗ производится на основе публичных конкурсов, и исключением из этого правила могут быть только два:

- а) отсутствует реальная конкурентная среда;
- б) проблема чрезвычайно остра и имеет особую срочность, не позволяющую организовать конкурсные процедуры.

Статья 8. КОНТРАКТ НА ВЫПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Данную статью можно было бы посчитать стандартной и самой что ни на есть обычной, если бы не одно обстоятельство. Для нас понятие контракта включает и такой обязательный элемент как обеспечение *независимой экспертизы качества оказываемых услуг на всех этапах выполнения контракта и в последооговорный период*.

Статья 9. ПОРЯДОК ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

В качестве отличительных особенностей настоящей статьи следует отметить две:

а) необходимость понимания со стороны государства, что достижение устанавливаемых им целей невозможно без обеспечения финансирования действий по выполнению принятых государством же программ. Отсюда следует достаточная степень защищенности бюджетных статей с намеченными и принятыми целевыми социальными программами. А так как СЗ – часть ЦСП, то обязательная защищенность его финансирования также очевидна.

б) Поскольку выполнение социального заказа – это выполнение договора на оказание возмездной услуги, то оплата оказанной услуги наступает только после подписания соответствующего акта приемки. Кроме того, оплата услуги как действие нацелено лишь на возмещение расходов, понесенных исполнителем при оказании дан-

ной услуги, и не может быть рассчитано на получение исполнителем какой бы то ни было прибыли.

Статья 11. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ИСПОЛНИТЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

В последнем варианте федерального законопроекта присутствует норма, которую можно считать достаточной для любых добросовестных исполнителей государственного (и, заметим, муниципального) социального заказа.

«Исполнители государственного социального заказа независимо от организационно-правовых форм и форм собственности при реализации государственных социальных заказов руководствуются налоговыми нормативами и нормами, предусмотренными законодательством Российской Федерации для соответствующих государственных учреждений и организаций».

Данная норма позволяет уравнивать в правах государственные (муниципальные) и негосударственные организации, учреждения и службы и создать, таким образом, здоровую бесприбыльную конкурентную среду при осуществлении государственной социальной политики.

3.2 Варианты “симбиоза”

Москва.

Под «симбиозом» в текстах нормативных правовых актов мы понимаем те или иные отклонения от «генеральной линии», предложенной в федеральном законопроекте. Эти отклонения, прежде всего, порождены самостоятельностью регионального нормотворчества и не кажутся нам чем-то плохим. Это как дети: они не могут быть абсолютными копиями родителей, а несут в себе те или иные их черты. В данном случае под такими «чертами» подразумеваются те или иные особенности, в той или иной степени характерные для социального заказа в его «федеральном понимании» и для нормативно-правовых актов, касающихся вопросов поддержки деятельности

НКО, будь то поддержка их программ или конкурсная выдача муниципальных грантов просто на их работу.

Не вдаваясь в весьма долгую историю создания московского проекта, которая достаточно верно, с наших слов, изложена в работе сотрудника Charities Aid Foundation (CAF) Аллы Толмасовой,⁷ следует отметить, что этот проект был готов к рассмотрению в Московской городской Думе (МГД) и был вынесен на первое чтение в сентябре 1998 года. Название несколько изменилось, равно изменилось и его идеологическое, а также текстовое содержание.*

Проект закона г. Москвы был назван “О социальном заказе для некоммерческих организаций”. Из названия следует, что субъектами права, выступающими в качестве исполнителей социального заказа, являются как государственные, так и негосударственные некоммерческие организации. Эта особенность характерна, скорее, для реализации механизма выдачи грантов, поскольку исключение коммерческих организаций из списка возможных исполнителей является протекционистской нормой в отношении НКО. Пусть, даже, и различных форм собственности.

Строго говоря, такой протекционизм может диктоваться лишь формальными нормами, связанными с функциональным предназначением коммерческих и некоммерческих организаций. В период финансового кризиса, может быть и нецелесообразно отказывать коммерческим организациям в возможности осуществлять некоммерческую деятельность, в том числе - им и не присущую. Как

⁷ А. Толмасова. Социальный заказ в регионах России: проблемы и перспективы. Charities Aid Foundation (CAF) Российское представительство, Москва, 1998г., стр. 58-65.

* Следует отметить, что этот проект не получил необходимой поддержки среди депутатов Мосгордумы и позднее не выносился на рассмотрение. Однако такой форме взаимодействия органов власти и НКО нельзя отказать в возможности существования, поэтому полный текст последнего варианта проекта Закона города Москвы “О социальном заказе для некоммерческих организаций” приведен в Приложении 2.

показывает опыт других регионов (характерны примеры Нижегородской и Томской областей), такая деятельность, даже для коммерческих организаций, в условиях жесткого дефицита средств, может быть интересной и привлекательной.

Тем не менее, такова норма законопроекта и его “общественные” авторы обязаны считаться с предпочтениями депутатов МГД в этой смысловой части проекта.

Кроме того, в качестве Государственного Заказчика (**ГЗ**) вправе выступать только орган городской администрации или районная Управа. Таким образом, заметно сужается субъектный состав юридических лиц, способных выполнять функции и иметь полномочия, определяемые для государственного заказчика статьей 764 ГК.⁸ Такой субъектный состав более подходит к механизмам размещения государственных (муниципальных) средств и ресурсов по грантам или на основе целевого финансирования. Включение в число возможных заказчиков негосударственные структуры позволяет, в значительной степени, разделить полномочия органов исполнительной власти, повысив, тем самым эффективность управления бюджетными средствами. Настоящее утверждение требует некоторой расшифровки, Более подробной аргументации.

Функции ГЗ возлагаются на различные государственные органы, обладающие необходимыми инвестиционными ресурсами. Однако, согласно уже упомянутой статье 764 ГК РФ, этими функциями может обладать также *“иная организация, наделенная соответствующим органом правом распоряжаться такими ресурсами”*.

Данное упоминание не случайно: государству выгодно (при желании решать проблемы, а не только декларировать их решение) переложить функции **социального менеджмента** со своих плеч на плечи сторонних юри-

⁸ Собрание Законодательства РФ, 1996, №5, ст. 410.

дических лиц, с которых и спросить за результат их действий проще, и контроль за эффективностью работы такого менеджера действеннее. Речь, по сути, идет о разгосударствлении социальной сферы. Только процесс этот, в отличие от приватизации промышленной, уже сегодня **может и должен** быть снабжен процедурами, защищающими общество в целом и его граждан от необходимости последующих исправлений. А неизбежность разгосударствления социальной сферы (**не путать с приватизацией!**) столь же очевидна, как и неизбежность разгосударствления промышленности в начале 1990-х годов. Однако, до настоящего времени, реальной приватизации в социальной сфере подверглась только область мелких бытовых и очевидно высокодоходных услуг.

Допуская в социальный менеджмент негосударственные структуры, исполнительная власть:

во-первых, снимает с себя значительно большую обузу, чем структурная перестройка промышленности;

во-вторых, получает реальные рычаги для контроля над средствами социальной сферы, поскольку себя контролировать всегда сложнее;

в-третьих, привлекает в социальную сферу дополнительные негосударственные средства, ведь социальный менеджер должен обладать определенной финансовой и организационной состоятельностью;

в-четвертых, обеспечивает сохранность и защиту государственных средств.

Для цивилизованного мира предлагаемые авторами новшества - давно реализуемый механизм. В передовых западных странах достаточно долго работают негосударственные либо общественно-государственные структуры, которые и выполняют функции ГЗ. И выполняют весьма успешно.

Помехой при защите экономических интересов государства является и административно-финансовый механизм их расходования, в результате которого претензии можно предъявить лишь к чиновнику, а не к юриди-

ческому лицу, да и то только в административном или, в крайнем случае, уголовном порядке. При этом средства, как правило, уже не вернуть. Разумеется, что взыскать с чиновника можно не много.

В принципе, возможно и **необходимо** конкурсное определение ГЗ. И, если не сегодня, то уже в самом ближайшем будущем. Сомнения в способности сегодняшних общественных организаций и, тем более, других негосударственных институтов (фонды, инвестиционные компании, банки и т.д.) грамотно и эффективно управлять государственными средствами, - не более чем сомнения от незнания или, возможно, - от нежелания знать. Уже сейчас указанные структуры управляют достаточно значительными финансами (в том числе НКО - выделяемыми по грантам зарубежных и международных организаций). Банки несколько лет работают с бюджетными средствами, и никого это, почему-то не смущало. Коммерческие организации осуществляют поставки продукции. Примеров можно привести множество.

Авторами московского законопроекта признана потребность в более подробном терминологическом описании употребляемых понятий. Поэтому, приведем основные термины, используемые в настоящем законопроекте и содержащиеся в *статье 3*.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В МОСКОВСКОМ ЗАКОНОПРОЕКТЕ

Социальный заказ для некоммерческих организаций - задание органа государственной власти города Москвы и (или) органов местного самоуправления в городе Москве, выдаваемое в пределах их компетенции на конкурсной основе некоммерческой организации на выполнение возмездных услуг в рамках целевой социальной программы в соответствии с основными сферами деятельности, определенными Федеральным законом “О некоммерческих организациях”. Социальный заказ предусматривает финансирование из источников, установленных настоящим Законом и иным действующим законодательством.

Целевая социальная программа - комплекс проектов и мероприятий, направленных на решение социально значимых проблем населения города Москвы и согласованных между собой по задачам (целям), срокам исполнения и ресурсам.

Заказчик - орган городской администрации в городе Москве, наделенный Правительством Москвы полномочиями по формированию, размещению социального заказа на конкурсной основе, по обеспечению Исполнителя финансовыми или иными ресурсами, а также по контролю за исполнением заказа или районная Управа, действующая в рамках своей компетенции либо наделенная Правительством Москвы вышеуказанными полномочиями.

Исполнитель - юридическое лицо, некоммерческая организация любой организационно-правовой формы, осуществляющая свою деятельность на территории города Москвы и ставшая победителем публичного конкурса.

Московский законопроект является документом, заметно более подробным, нежели его федеральный “прародитель”. В текст включены основные положения, связанные с конкурсным производством. Хотя на наш взгляд, указанные нормы должны были бы разрабатываться Правительством Москвы, однако специфика нормотворческой деятельности этого субъекта Российской Федерации допускает и, более того, скорее, предписывает более подробную детализацию исполнительно-правовых норм в самом тексте закона.

Есть еще одна заметная особенность, “перекочевавшая” затем в текст федерального законопроекта. Проектом устанавливается некоторый срок для полномасштабного введения его в действие. Тем самым, закрепляется необходимость предварительной работы в режиме пилотного проектирования и практической апробации заложенных в тексте законопроекта процедур. Наличие такого предварительного этапа позволяет не только увязать сам закон и выделение соответствующих бюджетных средств с нормами бюджетного процесса, установленными Законом города Москвы “О бюджетном процессе в

Москве”⁹, но и обеспечить непрерывный первоначальный мониторинг и оценку правильности процедур, заложенных в проекте московского закона о социальном заказе, а также возможность их последующего корректирования.

Нижний Новгород (Нижегородская область).

Проект закона Нижегородской области “О государственном социальном заказе Нижегородской области”^{*} имеет свои особенности, отличающие его от проекта федерального закона. К таким особенностям можно отнести:

а) расширение перечня лиц, способных претендовать на статус Исполнителя заказа. По проекту в субъектный состав могут входить, помимо юридических лиц, также и физические лица - индивидуальные предприниматели, удовлетворяющие требованиям, предъявляемым для участия в конкурсе. В принципе, исполнение социальных заказов возможно, однако этот факт накладывает на указанных лиц определенные обязательства, в связи с выполнением социального заказа - по формам и видам финансовой и имущественной ответственности. И правовое регулирование такой ответственности должно быть закреплено в законе.

б) Заказчиком при организации выполнения социального заказа могут выступать, помимо органа государственного управления Нижегородской области, лишь некоммерческие организации. Подобное сужение субъектного состава возможно, однако, на сегодняшний день, грамотно и эффективно с бюджетными средствами могут работать и, выбираемые по конкурсу, коммерческие юридические лица.

в) Важным представляется нам наличие нормы (часть 6 статьи 9 проекта), относящей расходы по выпол-

⁹ Принят Московской городской Думой 06.09.1995г.

^{*} Полный текст законопроекта - в работе: А. Толмасова. Социальный заказ в регионах России: проблемы и Перспективы. Charities Aid Foundation (CAF) Российское представительство, Москва, 1998г., стр. 118-126.

нению целевых социальных программ через социальный заказ к разряду защищенных статей бюджета. Такая норма должна существовать безусловно, поскольку само понятие целевой программы несет в себе смысл значимости и неотложности признанной государством проблемы. Есть, правда, одна маленькая сложность с внесением этой нормы во все возможные тексты и варианты законопроектов по социальному заказу. Необходимо, чтобы государство, в лице депутатов или чиновников, само поняло эту непреложную истину.

Томская область. Томск.

К середине 1998 года в Томской области, равно как и в Томске были разработаны, соответственно, проекты Закона Томской области “О социальном заказе в Томской области”^{*} и Положения “О социальном заказе в городе Томске”^{**}. Попробуем кратко их охарактеризовать, поскольку оба проекта рассматривались на семинаре, проведенном авторами летом 1998 года в Томске.

Законопроект Томской области построен по принципу проекта московского. Однако, имеет более широкий субъектный состав участников конкурса (любые юридические лица, независимо от форм собственности и организационно-правовых форм). Не предусмотрен в томском варианте законопроекта и пилотный период, желательный для отработки процедур социального заказа.

Проект Положения “О социальном заказе в городе Томске”, в отличие от проектов закона федерального и многих региональных, содержит конкретный перечень направлений деятельности, в которых осуществляется выполнение социального заказа. Поскольку это - один из способов “объяснить” депутатам, о чем идет речь, - приведем этот перечень полностью.

* Полный текст законопроекта - см. Приложение 3.

** Полный текст проекта Положения приведен в работе: А. Толмасова. Социальный заказ в регионах России: проблемы и Перспективы. Charities Aid Foundation (CAF) Российское представительство, Москва, 1998г., стр. 127-133.

*Пункт 3 Положения: “**Направления деятельности по заказу.***

3.1 Социальная защита и реабилитация лиц с ограниченной трудоспособностью и/или лишенных семейной поддержки;

3.2 Социальная и правовая защита детей, профилактика детской безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

3.3 Борьба с алкоголизмом и наркоманией;

3.4 Охрана здоровья населения;

3.5 Организация детского и молодежного досуга культурно-образовательного, спортивно-оздоровительного и другого характера;

3.6 Городская топонимика, благоустройство и застройка города;

3.7 Самоорганизация граждан по месту жительства;

3.8 Улучшение культурно-образовательного процесса в городе;

3.9 Охрана и содержание объектов культуры, памятников истории муниципального уровня;

3.10 Защита окружающей Среды;

3.11 Защита животного и растительного мира;

3.12 Организация экологического образования;

3.13 Правовое просвещение и правовая защита населения;

3.14 Поддержка деятельности общественных организаций, направленной на решение городских проблем;

3.15 Исследования социальных проблем города;

3.16 Другие направления деятельности по решению социальных проблем города».

Вышеприведенный перечень имеет, помимо уже указанного, еще одно достоинство: он содержит расширительный пункт 3.16, позволяющий не ограничиваться перечисленными направлениями.

Тем не менее, поскольку, в качестве одной из целей содержит стимулирование деятельности общественных организаций в социально-культурной сфере, а в качестве возможных Исполнителей видит только общественные организации (почему-то, как значится в тексте, “*кроме бюджетных*”), это Положение должно быть, в большей степени, отнесено к разряду правовых актов, регулирую-

щих тип межсекторных взаимодействий, именуемый грантом.

И еще одно замечание к проекту. Из самого текста непонятно, что подразумевается под понятием бюджетных общественных организаций: государственные организации или те из общественных, что финансируются напрямую из средств бюджета.

Тюменская область.

Закон Тюменской области “О социальном заказе в Тюменской области” принят областной Думой 10.07.1997 года.¹⁰ К концу 1998 года этот закон являлся единственным на территории РФ нормативно-правовым актом законодательного уровня, посвященным социальному заказу, принятым и действующим.

Однако практика его применения свидетельствует о том, что депутаты, его принимавшие и исполнительная власть, его реализующая, не видят существенной разницы между *государственным заказом* и *государственным социальным заказом*. В результате этого, закон используется в качестве одного из механизмов для осуществления взаимозачетов (прежде всего - налоговых) при реализации продукции легкой промышленности. Социальный заказ, согласно закону, не является неотъемлемой частью целевых социальных программ. Собственно, именно такое его применение привело разработчиков федерального и московского законопроектов к пониманию необходимости внесения в текст проектов дополнительной нормы, определяющей, в качестве превалирующей правовой основы договоров на выполнение социального заказа, *договор на оказание возмездной услуги*. Именно эта форма договора, с правовой точки зрения, определяет существенное отличие социального заказа от государственного (муниципального) заказа, регулирующего, преимущест-

¹⁰ Более подробно о Законе: А. Толмасова. Социальный заказ в регионах России: проблемы и Перспективы. Charities Aid Foundation (CAF) Российское представительство, Москва, 1998г., стр. 54-58.

венно, поставку продукции и выполнение работ. В последнем случае применяется форма *договора подряда*.

Процесс “исправления” такого нормативно-правового “искривления” представляется нам сегодня уже несколько затруднительным, однако не безнадежным.

К концу 1998 года проекты законов о социальном заказе существуют более чем в 15 субъектах Российской Федерации, и проанализировать их все не представляется возможным. Отметим лишь, что к проблемам правового формулирования норм социального заказа и практики его применения мы вернемся в новых работах еще не раз.

3.3 Грант

Грантом может быть признан способ поддержки инициатив негосударственных структур, прежде всего - некоммерческих, с помощью финансирования программ или проектов, ими разрабатываемых.

Государственные (муниципальные) органы вправе, используя, в основном, внебюджетные средства либо средства, предусмотренные в бюджете на развитие негосударственной некоммерческой инициативы, на конкурсной основе финансировать те или иные программы или проекты. При этом, как правило, для таких инициатив задаются лишь ориентировочные, предпочтительные для власти направления.

Приведу один из примеров.

04 января 1996 года в Госкомитете по делам молодежи принято Положение «О конкурсном отборе и реализации социальных программ для детей, подростков и молодежи». Это – «первая ласточка» в государственной системе поддержки деятельности негосударственных НКО*.

Сегодня такого рода действующих документов или их проектов, именуемых “О поддержке общественных

* Текст Положения приведен в Приложении 4.

(некоммерческих) организаций...” либо “О поддержке социально значимых программ...” в России принято и действует более 30.

Сам по себе факт их существования позволяет сделать вывод о том, что не все так плохо с отношением власти к общественной инициативе. Достаточно часто власти понимают, что поддержка некоммерческой общественной инициативы важна.

С другой стороны, возможность такой формы ее поддержки, в условиях серьезного и непрерывного финансового кризиса, означает признание реально имеющихся “свободных” бюджетных или не включенных в бюджет средств. Мы ни в коем случае не ратуем за то, чтобы поддержка проектов и программ, разрабатываемых НКО, была прекращена. Просто, в большинстве своем, эти самые “лишние” деньги расходуются значительно менее разумно и рачительно.

Несколько более подробно настоящая тема раскрыта в 7-й главе настоящей книги.

3.4 Различия социального заказа и гранта

При использовании грантовых механизмов сегодня достаточно часто происходит, скорее всего - невольное, смешение понятий. По сути, говоря о “грантовых” процедурах, достаточно часто называют их социальным заказом.

Следует, однако, принципиально разделить эти два понятия.

3.4.1 Социальный заказ - это осознанная государством в лице его органов власти потребность в социально значимых проектах и программах. Осознанная настолько, что эта потребность в виде этих самых проектов и программ включается отдельным, программным блоком в бюджет. В настоящее время такая доля социально-экономических программ в бюджете Российской Федерации составляет порядка 10-ти % средств его расходной

части. И, по какой-то драматической для России, нам неведомой причине, именно эти 10 % бюджета, как правило, и недофинансируются. Их финансирование осуществляется в самом благополучном случае на 50% (обычно эта цифра составляет 15-20%). Теперь давайте задумаемся, что такое в нашем бюджете целевые социальные программы? Это та самая адресность, которой так катастрофически не хватает сегодняшней социальной политике. И вот на эту адресную, целевую поддержку власть выделяет лишь часть намеченных ею же средств!

Государственный (муниципальный) грант – это средства, выделяемые государством как грантодателем на реализацию программы или проекта, предлагаемого “извне”, или на целевую поддержку деятельности какой-либо организации. Выдача государственных грантов, как таковая, свидетельствует таким образом либо об:

осознании со стороны власти степени важности поддержки и развития деятельности негосударственного некоммерческого сектора как системообразующего (в рамках демократической системы) фактора, способствующего стабилизации положения в государстве и обществе

либо об

избыточности свободных средств, не включенных в бюджет и, значит, о неэффективности процесса бюджетного планирования.

Поскольку понимание властью важности развития НКО в России почти не прощупывается или, во всяком случае, весьма слабое, то можно сказать, что вторая позиция является индикативной для вывода о **неэффективном государственном управлении..**

3.4.2 Социальный заказ не предусматривает какой-либо “самодеятельности” исполнителя. Им решается лишь та задача, которая поставлена государственным (муниципальным) заказчиком. При этом и заказчик огра-

ничен в формулировании социального заказа рамками соответствующей целевой социальной программы.

Государственный (муниципальный) грант предоставляет его исполнителю (и, как правило - автору) достаточную свободу в методах и способах реализации программ и проектов.

3.4.3 Финансирование выполняемого социального заказа осуществляется, как правило, в виде возмещения расходов, произведенных исполнителем при реализации этого социального заказа.

Финансирование государственного (муниципального) гранта производится, как правило, авансом (в качестве достаточно корректного примера можно привести зарубежные гранты).

Отчетность по социальному заказу и ответственность за его невыполнение или ненадлежащее выполнение достаточно жесткая и определяется условиями государственного контракта на его выполнение, а также законодательством Российской Федерации, то есть - вплоть до уголовной, в случае злоупотреблений при расходовании бюджетных средств. Рискует исполнитель социального заказа, прежде всего, своими собственными средствами, которые он расходует, и при неудовлетворенности государственного заказчика результатами его работы возмещения этих расходов не последует.

Ответственность за нецелевое или нерациональное расходование средств по государственному гранту несравнимо мягче, так как в этом случае, с одной стороны, со стороны грантодателя, с него нечего спросить в случае невыделения им предусмотренных грантом средств; с другой стороны и нерадивый или недобросовестный исполнитель рискует лишь тем, что его репутация будет испорчена настолько, что это не позволит ему впредь рассчитывать на какое-либо финансирование собственной деятельности.

Что, безусловно, объединяет социальный заказ и государственный грант – это принцип целевого софинансирования, конкурсность, публичность и обязательность механизмов независимой оценки.

3.5 Целевое финансирование

Этот вид взаимодействия сегодня имеет наибольшее распространение. И тому есть несколько естественных причин:

1) форма взаимодействия наиболее проста. Есть одна организация (знакомая, известная, привычная). Заключается и из года в год продлевается с ней договор. Жизнь для исполнительной власти упрощена максимально;

2) контроль собственный - минимален;

3) контроль общественный - номинален;

4) конкуренции, конкурсов - нет. Деньги успешно расходуются. Победные рапорты и репортажи - выходят регулярно. Проблемы, правда, остаются, но ведь это - залог постоянной собственной занятости;

5) такая форма привычна, она существует несколько десятилетий, с тех времен, когда существовали псевдообщественные организации, финансировавшиеся достаточно обильно и стабильно.

Таким образом, недостатки такой формы взаимодействия, которую вполне можно было бы назвать взаимодействием “патерналистским”, - вполне очевидны и не требуют дополнительного перечисления. Достаточно сказать, что такое взаимодействие никоим образом не способствует ни развитию гражданской инициативы, ни изживанию извечной беды российской - казнокрадства и взяточничества.

Не стоит, однако, ратовать за полное искоренение и такого способа взаимодействия. Несомненно, есть случаи, когда иной выход, кроме прямого целевого финансирования - просто отсутствует. Такого рода примеры привести легко. К середине 1998 года, при недостаточной численности российских НКО (их численность в 15 раз

меньше численности НКО в США), уровень их развитости порой также оставляет желать лучшего. Что ни говорите, но мы все (или почти все) выросли из советского патернализма, который, по существу, и есть самая страшная наша сегодняшняя беда и яма.

На наш взгляд, необходим естественный баланс всех возможных форм межсекторного взаимодействия. Это, правда, означает постоянный поиск форм новых, а значит - отсутствие спокойной жизни.

3.6 Проект продвижения социального заказа в регионы

(написано с участием В. Якимца)

РБФ НАН уже в течение года осуществляет проект, связанный с продвижением механизмов и процедур социального заказа на уровне субъектов федерации и на муниципальном уровне. Столкнувшись в свое время с непониманием важности этой новой для России социальной технологии на федеральном уровне, инициаторы “движения за социальный заказ” отправились в регионы. В ходе проекта, который осуществляется при совместном дополнительном финансировании со стороны Фонда Евразия и Фонда Форда, исполнителями осуществлено уже два этапа из трех (третий этап задерживается в силу финансового кризиса, поскольку средства гранта находятся на заблокированных счетах АКБ “СБС-Агро”). I этап предусматривал пятидневный семинар в Москве (с 19 по 23 января 1998 года), три дня которого прошли в Государственной Думе ФС РФ, Московской городской Думе и Государственном Комитете по делам молодежи.

Участники семинара подробно расспросили депутатов Госдумы о ситуации с федеральным законопроектом, приняли участие в слушаниях по проекту Закона города Москвы “О социальном заказе”, прошедшим в Московской городской Думе 22 января 1998 г., а также активно обменивались положительным опытом взаимодействия с

исполнительными структурами Госкомитета по делам молодежи - на сегодняшний день, на наш взгляд, наиболее передовой структуры федеральной исполнительной власти. В семинаре приняли участие представители более чем 20-ти регионов России.

II этап проекта предполагал проведения цикла семинаров в трех регионах России с привлечением соседних регионов.

1-й семинар прошел в, теперь уже снова, Великом Новгороде с 18 по 20 февраля 1998 года и был приурочен к заседанию постоянного комитета по социальной политике Северо-Западной Парламентской Ассоциации. По существу этот комитет является межпарламентским органом, специализирующимся на вопросах социальной политики в 11 субъектах Российской Федерации Северо-Западного региона.

Безусловно положительным результатом всего семинара в г. Великий Новгород следует считать не просто активное обсуждение основ и принципов социального заказа, как одной из форм межсекторного взаимодействия и механизмов оптимизации системы управления социальной сферой, но и эволюцию взглядов участников семинара (разумеется, участников-депутатов). От убежденности в возможности решения почти всех проблем с помощью принятия закона о социальном партнерстве, причем в его “трех-юнионистском” понимании, депутаты, к концу насыщенного и очень конструктивного обсуждения, приняли свой собственный внутренний документ, текст которого, как нам кажется, необходимо воспроизвести здесь полностью.

**ПОСТОЯННЫЙ КОМИТЕТ ПО СОЦИАЛЬНОЙ
ПОЛИТИКЕ
СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ ПАРЛАМЕНТСКАЯ
АССОЦИАЦИЯ**

РЕШЕНИЕ

Постоянного Комитета по социальной политике Северо-Западной Парламентской Ассоциации

город Великий Новгород
№ _____

20 февраля 1998 года

О социальном заказе - основе социального партнерства

Учитывая необходимость комплексного решения вопросов, связанных с созданием, разработкой и реализацией целевых социальных программ с помощью механизма государственного социального заказа, включающего в себя содействие развитию негосударственных некоммерческих организаций, как наиболее конструктивной формы проявления общественной активности граждан, повышения эффективности расходования бюджетных средств, выделяемых на социальные нужды, Постоянный Комитет Северо-Западной Парламентской Ассоциации

РЕШИЛ:

1. Поддержать Рекомендации, принятые участниками семинара “Социальный заказ - основа социального партнерства”.
2. Предложить законодательным (представительным органам субъектов Российской Федерации, входящих в Северо-Западную Парламентскую Ассоциацию, обсудить представленный текст проекта федерального закона “О государственном социальном заказе”, подготовленный Комитетом Государственной Думы по труду и социальной политике, совместно с Комитетом Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций и депутатами ГД Головым А.Г. и Борщевым В.В.
3. Представить свои предложения до 01.04.1998 года в Комитет по социальной политике Северо-Западной Парламентской Ассоциации.

В процессе проведения выездных семинаров были проведены опросы их участников из числа НКО по анкетам, разработанным В.Якимцом. Объектами внимания были такие аспекты деятельности НКО как:

- а) взаимодействие НКО с иными организациями;
- б) приоритетные управленческие темы в деятельности НКО;
- в) основные источники средств существования (бюджета) НКО.

Соответствующим образом и будут пронумерованы отражающие результаты этих опросов рисунки.

РИСУНОК 1 (а)

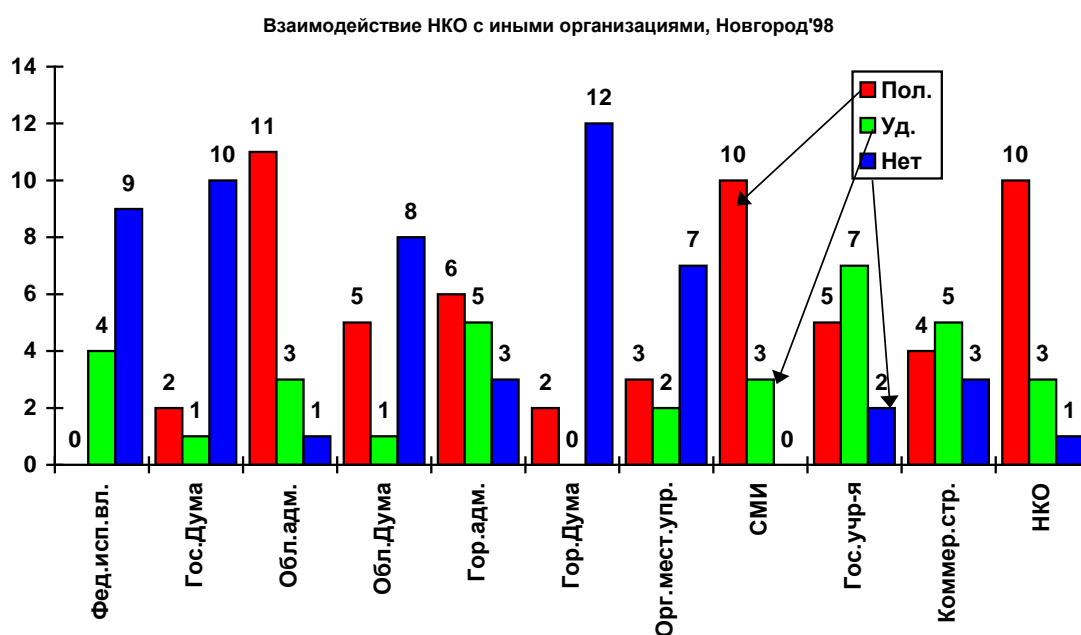


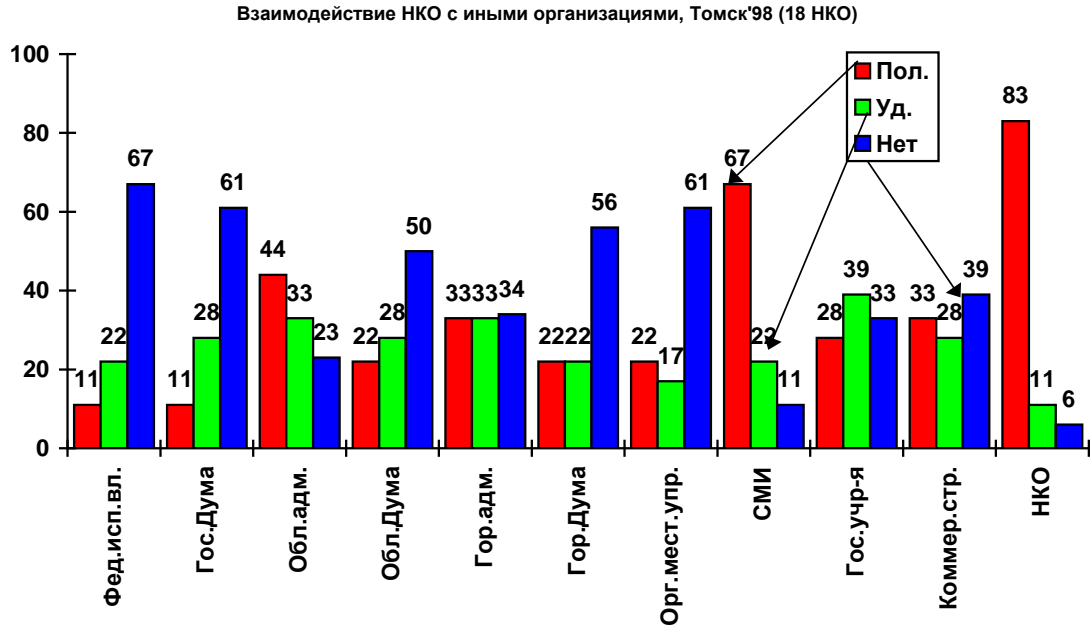
РИСУНОК 1 (б)

РИСУНОК 1 (в)

Второй семинар состоялся в г. Томске, 14-16 июля 1998 года.

Специфической целью данного семинара была попытка консолидации усилий НКО по продвижению социального заказа в субъектах федерации Сибирского региона. Положительным результатом этого семинара можно считать установление взаимосвязи процессов разработки и последующей координации нормативных правовых актов уровня региона и города, как муниципального образования.

РИСУНОК 2а

РИСУНОК 2б
РИСУНОК 2в

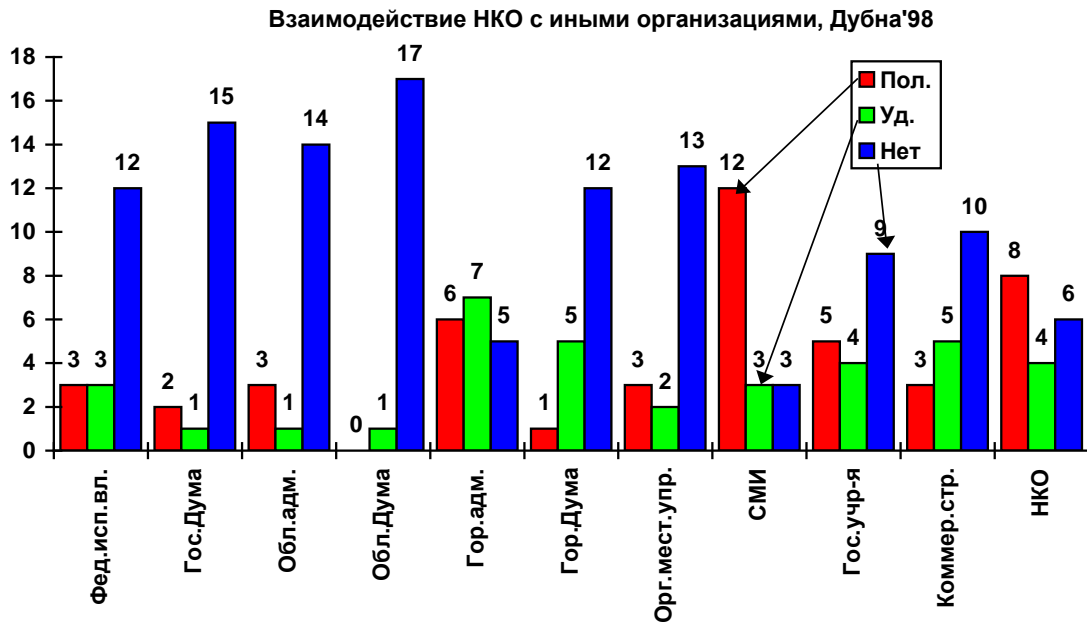
Третий семинар прошел в г. Дубне Московской области, с 24 по 26 августа 1998 года.

К успехам, достигнутым на этом семинаре, следует отнести, прежде всего, положительное отношение руководства города к идее опробования механизмов и процедур социального заказа в пилотных проектах, реализуемых в этом небольшом городе.

В ходе семинара впервые была осуществлена еще одна очень интересная процедура: с помощью участников семинара - представителей исполнительной власти была рассмотрена возможность практического встраивания социального заказа, как экономического комплекса, в систему нынешнего бюджетного финансирования. И такая возможность имеется. Социальный заказ достаточно органично встраивается в систему программно-целевого финансирования. Иными словами, ежегодно на любом

уровне власти принимается значительное количество социально-экономических программ. Именно их и можно реализовывать, используя механизмы и технологические процедуры социального заказа.

РИСУНОК 3а

РИСУНОК 3б
РИСУНОК 3в

4. Финансово-экономическая эффективность социального заказа

Н.Хананашвили

Достаточно очевидно и не нуждается в особом доказательстве утверждение, что множество слов, как правило, менее убедительны, чем несколько цифр. Поэтому, ниже приведу примерный финансово-экономический расчет эффективности внедрения механизма социального

заказа^{*}. Данный примерный расчет, позволяет определить степень экономической эффективности внедрения механизма социального заказа как такового в практику бюджетного социального финансирования.

Настоящий финансово-экономический расчет, который не должен восприниматься как финансово-экономическое обоснование в чистом виде, тем не менее, рассматривает экономическую сторону проекта Федерального закона “О государственном социальном заказе”, имеющего, помимо этого, множество плюсов в части перспектив строительства в России гражданского общества.

Масштабы внедрения **социального заказа** как формы совместного государственного и негосударственного **социального инвестирования** сегодня установить невозможно, поэтому экономическую эффективность предлагаемого механизма можно рассчитать на основании фрагментарного примера.

Рассмотрим такой условный пример:

Социальный заказ внедрен как элемент выполнения одной из федеральных целевых социальных программ. Приведем сравнительный расчет расходов на выполнение социальной программы, исходя из настоящего положения и опираясь на экономические выкладки, - при внедрении механизмов социального заказа.

На выполнение условной социальной программы в рамках бюджета на 2001 год предусматривается финансирование в объеме 100.000.000 (ста миллионов) рублей.

Государственным Заказчиком указанная целевая программа разделена на более мелкие пакеты социальных заказов. Объем финансирования условного социального заказа составляет 10.000.000 (десять миллионов) рублей.

1. В настоящее время необходимо выделить 10.000.000 (десять миллионов) рублей.

^{*} Данный финансово-экономический расчет имеет самостоятельную внутреннюю нумерацию.

2. В случае внедрения механизма социального заказа (СЗ):

2.1 Предполагая, что проведение публичных конкурсов, а также осуществление экспертных и оценочных процедур, приведет к некоторым дополнительным расходам, примем их равными 500.000 (пятистам тысячам) рублей. Приведенная цифра, разумеется, может быть заметно ниже и дается нами лишь для упрощения расчетов.

Тем самым общий объем финансирования социального заказа, при его реализации, составляет 10.500.000 (десять миллионов пятьсот тысяч) рублей.

2.2 Объем государственного финансирования с использованием механизма СЗ составляет 7.500.000 (семь миллионов пятьсот тысяч) рублей.

2.3 3.000.000 (три миллиона) рублей должно быть дополнительно привлечено конкурсантами (а именно, - победителем конкурса - Исполнителем социального заказа) за счет одного из следующих источников (или их комбинации):

2.3.1 труд добровольцев и другие внутренние финансовые и материальные ресурсы самой организации;

2.3.2 поддержка иностранных грантодающих организаций. Перспективы такой поддержки - вполне реальны, поскольку, порой, для зарубежных грантодателей важной и значимой может быть сочтена даже *моральная* поддержка общественных инициатив со стороны властных структур, что уж говорить о возможном государственном финансовом участии;

2.3.3 поддержка отечественного бизнеса или иных сторонних организаций.

2.4 Первые два источника, очевидно, дают *простую* и *прямую* экономию бюджетных средств в размере **2.500.000** (двух миллионов пятисот тысяч) рублей.

2.5 Рассмотрим подробнее третью ситуацию:

2.5.1 Коммерческое юридическое лицо получает, согласно проекту настоящего Федерального закона, неко-

торое освобождение от уплаты налога на прибыль юридических лиц в части, направляемой на выполнение государственного социального заказа.

2.5.2 К примеру, прибыль указанного юридического лица, подлежащая такому налогообложению, составляет **6.000.000** (шесть миллионов) рублей. Налог на указанную прибыль составит: $6.000.000 * 0.30 = 1.800.000$ рублей и будет направлен в федеральный (11% или - 660 000 (шестьсот шестьдесят тысяч) рублей) и региональный (19% или - 1 140 000 (один миллион сто сорок тысяч) рублей) бюджеты*. Для упрощения восприятия последующих рассуждений дополним расчет несколькими схемами.

РАСЧЕТ НАЛОГОВО-ФИНАНСОВОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕХАНИЗМА СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Приложение 1 к п.2.3.3 ФЭР

**Пример: любая целевая социальная программа
(Федеральная с элементами, реализуемыми в
различных субъектах РФ)
Положение дел в настоящее время**

Расходы государства на решение социально значимой проблемы - 10,0 млн. руб., 100%
--

Прибыль комм. орг-ции - 6,0 млн. руб. Налог на прибыль: в Федеральный бюджет: $6,0 * 0,11 = 0,66$ млн. рублей в регион. бюдж: $6,0 * 0,19 = 1,14$ млн. руб. Совокупный доход бюджетов: $0,66 + 1,14 = 1,8$ млн. руб
--

**Сальдо сбора налогов и расходов на решение социально значимой проблемы:
10,0 - 1,8 = 8,2 млн. рублей
дефицит бюджетов равен 8,2 млн. рублей**

При этом, средства, собираемые в виде налога на прибыль предприятий и организации, поступают в бюджеты и, **как правило, - распыляются** в них.

* В настоящее время в связи с изменением ставок налога на прибыль, суммы отчислений в федеральный и региональный (местный) бюджеты изменились. Поэтому, несмотря на то, что экономическая сущность данного расчёта оставалась неизменной, автор счёл необходимым произвести соответствующий перерасчёт.

Если законами федерального и местного уровней будет предусмотрено освобождение юридических лиц от уплаты налога на прибыль предприятий и организаций в части, направляемой на выполнение государственного социального заказа:

3.000.000 (три миллиона) рублей, в соответствии с п.2.3 настоящего расчета и, надеемся, с волей этой коммерческой организации, поступит на выполнение государственного социального заказа (далее в тексте - ГСЗ). Из них 500.000 (пятьсот тысяч) рублей - на компенсацию расходов, связанных с организацией и проведением публичного конкурса, а также проведением экспертных и независимых оценочных процедур, и **2.500.000** (два миллиона пятьсот тысяч рублей), - целевым образом в бюджет социальной сферы - на выполнение ГСЗ.

Оставшиеся **3.000.000** (три миллиона) рублей подлежат обложению налогом на прибыль. Налог составит $3.000.000 * 0.30 = 900.000$ (девятьсот тысяч) рублей. Из них, сумма в $3.000.000 * 0.11 = 330.000$ (триста тридцать тысяч) рублей - в федеральный бюджет, а $3.000.000 * 0.19 = 570.000$ (пятьсот семьдесят тысяч) рублей - в региональный бюджет.

Таким образом, при принятии и реализации предлагаемого проекта Федерального закона, поступления от дополнительного финансирования ГСЗ и непосредственно уплаченная в бюджеты прибыль составят в сумме $2.500.000 + 900.000 = 3.400.000$ (три миллиона четыреста тысяч) рублей.

Приложение 2 к п.2.3.3 ФЭР

**Федеральная целевая социальная программа
Частичное (50%) освобождение коммерческой организации
от налога на прибыль
(в Федеральный и местный бюджеты)
Обязательные условия конкурса:**

- а) привлечение Исполнителем СЗ не менее 25% средств дополнительно к выделяемым государством;
- б) оплата победителем конкурса (Исполнителем СЗ) всех конкурсных процедур.

**Стоимость решения социально значимой проблемы -
10,5 млн. руб.,
включая расходы по конкурсному и оценочному производству**

Государственные расходы

Расходы государства на решение социально значимой проблемы - **7,5 млн. руб., 75 %**

Средства коммерческой организации

Прибыль комм. орг-ции - **6,0 млн. руб.**
Средства на выполнение СЗ- **3,0 млн. р.**
Налог на прибыль:
Фед. бюджет: $3,0 * 0,11 = \underline{0,33 \text{ млн. р.}}$
Местн. бюдж: $3,0 * 0,19 = \underline{0,57 \text{ млн. р.}}$
**Совокупный доход бюджетов: (3,0 - 0,5)
+ (0,33+0,57)=3,4 млн. руб**

Сальдо сбора налогов (дохода) и расходов государства на решение социально значимой проблемы: **7,5 - 0,9=6,6**

дефицит бюджетов составляет 6,6 млн. рублей.

Следовательно, **дополнительно** привлеченные в социальную сферу средства составят: **3.400.000-1.800.000=1.600.000** (один миллион шестьсот тысяч) рублей.

Для получения этой же цифры можно было бы сопоставить дефициты бюджетов, рассчитанные нами согласно вышеприведенным схемам:

$$8,2 - 6,6 = 1,6 \text{ млн. рублей}$$

Более того, чем выше степень освобождения прибыли от указанного налогообложения, тем *больше* объем дополнительных средств ($6.000.000-1.800.000-500.000=3.700.000$ рублей), поступающих **целевым** образом на выполнение программ социальной сферы, то есть - в тот же бюджет). В последнем выражении **1.800.000**

рублей - сумма налога на прибыль юридического лица, а **500.000** рублей - стоимость конкурсных и оценочных процедур.

Единственная и, пожалуй, самая серьезная проблема, возникающая в этом случае - техническая отработка механизма государственного контроля за целевым и целесообразным расходованием средств, поступающих Исполнителю ГСЗ от коммерческой организации, финансирующей исполнение ГСЗ. Указанные средства могут резервироваться на р/с Государственного Заказчика и расходоваться по мере выполнения ГСЗ. Возврат этих средств коммерческой структуре возможен в качестве оплаты тех или иных (субподрядных или соисполнительских) работ. По существу, только здесь весьма реальны попытки злоупотреблений (т.н. "черный откат"), которые могут и должны контролироваться Государственным Заказчиком и налоговыми органами.

Вопрос о том, насколько сотрудничество коммерческой организации с Исполнителем социального заказа может быть интересным, то есть выгодным для самой организации, решается во многих странах именно "откатом", только "белым", то есть - обоснованным, целесообразным, взаимоприемлемым и взаимовыгодным. Ни для кого не секрет, что развитие коммерческой деятельности заключается, в том числе, и в расширении рынка реализации собственной продукции, расширении производства, создании имиджа поставщика продукции для государственных (муниципальных) нужд.

Следовательно, если коммерческая организация реализует "облагодетельствованному" Исполнителю продукты питания или одежду, медикаменты или оборудование, оказывает строительные или ремонтно-эксплуатационные услуги, то она действует также и себе во благо. Важно только, чтобы цена на такую продукцию была соразмерна среднерыночной стоимости товаров или услуг и не являлась предметом роскоши при исполнении самого социального заказа. И вопрос разумности цен на

выполняемые, в рамках конкретного социального заказа, работы - только в четкости контроля со стороны Государственного Заказчика.

Таким образом, самая, на первый взгляд, проблемная ситуация (п.2.3.3 настоящего расчета), становится для государственного бюджета *наиболее выигрышной и выгодной*.

5. Механизм присуждения муниципальных грантов НКО Москвы

В.Якимец

Муниципальные гранты - одна из форм поддержки НКО и общественных объединений. В Москве (в развитие Постановления №392 Правительства города) в течение последних трех лет проводится присуждение грантов на выполнение социально-значимых проектов. Последний конкурс проходил в июле-августе 1998 г. Организация этого Конкурса состояла в том, что были выполнены определенные работы, в том числе:

- из опытных сотрудников Комитета общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы и ведущих НКО города была сформирована группа консультантов;
- для изучения проектов НКО была образована группа экспертов;
- на ряде совещаний консультантов были обсуждены виды документации и требования к самим консультациям для НКО-претендентов;
- в московских СМИ была проведена рекламная кампания о проведении открытого конкурса;
- за 21 день (с 16 июня по 10 июля) на базе Центра взаимодействия общественных и государственных струк-

тур “Социальное партнерство” было проконсультировано около 100 представителей НКО из более 50 организаций.

В работе консультативной службы, а позднее и в экспертизе поданных заявок приняли участие представители 12 известных московских НКО и ряд главных специалистов различных комитетов Правительства Москвы и Центра “Социальное партнерство”.

Заявки на гранты подавались НКО в рамках следующих направлений (в скобках приведено число поданных):

- поддержка семьи, детства, молодежи, женщин (20);
- местное самоуправление (7);
- общественное развитие (21);
- культурно-просветительские (18);
- здравоохранение, медицинская реабилитация (12);
- образование (8);
- социальная защита населения (16).

За каждое направление отвечала определенная группа экспертов из числа наиболее подготовленных специалистов и представителей НКО. Каждому эксперту было необходимо дать заключение о рассмотренном проекте, обосновав его соответствие требованиям конкурса и целесообразность финансирования. Затем на совместном заседании экспертной комиссии эти аргументы подвергались коллективному разбору и принималось решение о выдвижении заявок на окончательное обсуждение Конкурсной комиссией.

Продуманная процедура прохождения заявок позволяла “отсекать” от участия в конкурсе те НКО, которые “набили руку” на написании проектов в различные зарубежные фонды, но по сути дела не вели серьезных работ по решению действительно важных и социально-значимых задач, реально существующих в рамках конкретного района города. В частности одним из элементов такой процедуры стало требование к заявителям проекта

о предоставлении рекомендации районной Управы. Если работа соискателей гранта не была известной для Управы или если в Управе не видели острой потребности в поддержке слабо связанного с действительностью проекта только что созданной НКО, то такую рекомендацию было невозможно получить. Кстати этот элемент механизма появился лишь на третьем году проведения Конкурса.

В итоге проделанной в этом году работы из 100 поданных заявок государственную финансовую поддержку в форме гранта получили 49 проектов. 26 проектов были направлены на решение проблем общегородского уровня, а 23 - были ориентированы на районные или окружные задачи. Около 60 процентов НКО, чьи программы были поддержаны, были зарегистрированы в 1996-97 гг., 30 процентов - в 1992-93 гг., а остальные - в 1998 г.

В среднем на реализацию победивших проектов НКО запрашивали около 10 тыс. долл на период 6 месяцев, но в конечном итоге им было выделено от 5 до 7 тыс. долл.

Для того, чтобы деятельность по присуждению грантов закрепить в форме правовой нормы Аналитической группой Комитета по общественным и межрегиональным связям Правительства Москвы подготовлен проект Закона города Москвы "О государственном гранте Правительства Москвы". Он состоит из 25 статей:

Статья 1. Отношения, регулируемые настоящим Законом

Статья 2. Законодательство о государственном гранте Правительства Москвы

Статья 3. Основные принципы предоставления государственных грантов.

Статья 4. Государственный грант Правительства Москвы

Статья 5. Организатор конкурса

Статья 6. Договор о государственном гранте

Статья 7. Приоритетные направления предоставления государственных грантов

Статья 8. Формирование Конкурсной Комиссии

Статья 9. Информационное обеспечение конкурса

- Статья 10. Требования к негосударственным некоммерческим организациям, подающим заявки на участие в конкурсе для получения государственного гранта
- Статья 11. Перечень документов, предоставляемых на соискание гранта Правительства Москвы
- Статья 12. Прием и регистрация заявок
- Статья 13. Полномочия Конкурсной Комиссии по определению суммы финансирования программ, победивших в конкурсе
- Статья 14. Обязанности Конкурсной Комиссии по заключению Договора гранте
- Статья 15. Права Конкурсной Комиссии по контролю за использованием полученных государственных грантов
- Статья 16. Организация оценки заявок на конкурс на основании экспертизы
- Статья 17. Организация работы экспертов на основе договора
- Статья 18. Критерии экспертной оценки поданных на конкурс заявок
- Статья 19. Порядок работы Экспертного Совета
- Статья 20. Заключение Экспертного Совета
- Статья 21. Заседания Конкурсной Комиссии
- Статья 22. Порядок определения победителей конкурса
- Статья 23. Решения Конкурсной Комиссии по итогам конкурса
- Статья 24. Признание конкурса несостоявшимся
- Статья 25. Заключение Договора о государственном гранте

В статье 4 государственный грант Правительства Москвы определяется как “невозвратное целевое государственное финансирование за счет средств бюджета Москвы конкретных общественно полезных программ негосударственных некоммерческих организаций, действующих на территории Москвы, по их заявкам на конкурсной основе с обязательным последующим отчетом о выполнении программ и использования предоставленных средств”.

Статьей 6 устанавливается, что “государственный грант Правительства Москвы реализуется на основе Договора о государственном гранте, заключенном между Правительством Москвы и негосударственной некоммерческой организацией, победившей в конкурсе на предоставление государственного гранта.

На мой взгляд, важно, что статьей 7 в законопроекте зафиксировано, что “приоритетные направления предоставления государственных грантов” будут определяться Правительством Москвы ежегодно и публиковаться в городской печати.

При формировании Конкурсной Комиссии (статья 8) в нее включаются члены Правительства города, депутаты Мосгордумы и сотрудники Комитетов, Департаментов или Управлений Правительства и “могут приглашаться представители общественных объединений и иных некоммерческих организаций, зарегистрированных в органах юстиции и действующих на территории г.Москвы”.

Статья 10 жестко определяет следующие требования к НКО, подающим заявки на участие в конкурсе для получения государственного гранта, а именно:

- НКО создана в соответствии с Федеральным Законом "О некоммерческих организациях", либо с Федеральным законом "Об общественных объединениях", либо с Федеральным Законом "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях";

- НКО, являющаяся общественным объединением, зарегистрирована в качестве юридического лица;

- НКО осуществляет свою деятельность на территории Москвы не менее трех лет до дня объявления конкурса, проводимого с целью распределения государственных грантов Правительства Москвы;

- НКО самостоятельно реализует в Москве общественно полезные программы и проекты, соответствующие основным направлениям социальной политики в городе Москве;

- НКО создана учредителями и физическими лицами, которые являются российскими гражданами, постоянно проживающими на территории Российской Федерации или юридическими лицами, зарегистрированными и действующими на территории Москвы.

В статьях 16-20 определяется порядок проведения экспертизы проектов, а в статьях 21-24 установлен порядок работы и принятия решений конкурсной комиссией.

И, наконец, последняя, статья 25 определяет структуру и основные положения Договора:

- наименование сторон, их адреса и банковские реквизиты,
- цели использования государственного гранта,
- сроки использования государственного гранта,
- график целевого финансирования,
- график предоставления финансовых отчетов об использовании государственного гранта,
- формы контроля за целевым использованием государственного гранта,
- ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств сторон, другие необходимые положения.

6. Технологические варианты взаимодействия со стороны некоммерческих организаций России

Н. Хананашвили, В.Якимец

6.1 Ярмарки НКО

Заслуживает детального и внимательного изучения практика проведения в различных регионах России ярмарок НКО.

Ярмарки НКО являются одной из форм активного практического межсекторного взаимодействия, безусловно, способствующей развитию процессов конструктивного социального партнерства.

Неплохой пример систематической работы по описанию, упорядочению и созданию условий для информационно-прикладного пользования механизмами рыночного и квазирыночного типа содержится в работе Фонда

развития деловой культуры, поддержки инноваций и культурных инициатив "Стратегия" из города Калуги¹¹.

Собственно говоря, идея такого рода ярмарок зародилась и впервые была воплощена в Новосибирской области сотрудниками Сибирского Центра Поддержки Общественных Инициатив (СЦПОИ) в 1996 году.¹² Смысловое содержание, заложенное инициаторами идеи, оказалось настолько привлекательным, что уже сегодня аналогичные мероприятия, организуемые НКО, проводятся регулярно в различных субъектах федерации Сибирского региона (по крайней мере, в десяти), а также - в Калужской и Московской областях, в Москве.

Ярмарки НКО - одна из новых для России социальных маркетинговых технологий.

Анализируя их как явление, можно сделать следующие выводы. Ярмарки некоммерческих организаций:

- 1) при всероссийской государственной поддержке, можно было бы безусловно признать одной из форм государственной *активной социальной политики*, изначально инициированной гражданской некоммерческой, юридически оформленной инициативой;
- 2) позволяют достаточно успешно осуществлять переход от периода стений о помощи к организованным партнерским отношениям, строящимся на системной основе;
- 3) являются реальным механизмом, с помощью которого НКО могут успешно продвигаться на рынок социальных услуг, а также продвигать свои услуги;

¹¹ Владимир Вайнер, Виталий Матросов (ред.). Ярмарка социальных проектов и услуг некоммерческих организаций Калуги и Калужской области. Фонд развития деловой культуры, поддержки инноваций и культурных инициатив "Стратегия". Калуга, 5 марта 1998 г.

¹² К.В. Гребенник, Н.А. Киричук. Ярмарки некоммерческих организаций. Межрегиональный общественный фонд "Сибирский Центр Поддержки Общественной Инициативы (СЦПОИ). Новосибирск, 1998г., 82 стр.

- 4) становятся событием регулярным и широко распространенным, способствующим налаживанию совместной работы всех трех секторов по решению достаточно острых социальных проблем;
- 5) способствуют улучшению состояния социальной сферы, в силу развития и оптимизации структуры рынка труда;
- 6) содействуют развитию некоторых технологических элементов, применимых в других сферах социальной политики, проводимой в отношении общественной некоммерческой инициативы. К таким элементам можно отнести организацию и осуществление общественной экспертизы проектов, представляемых на ярмарку, отработка механизмов оповещения НКО о каких-либо публичных мероприятиях и многие другие;
- 7) позволяют гражданам, чьи интересы, собственно, перед властью и представляют НКО, лучше узнать о некоммерческой деятельности и возможностях решить собственные проблемы своими же силами;
- 8) способствуют достижению многих непосредственно преследуемых, традиционных, для мероприятий с названием “ярмарка”, целей, таких как:
 - поиск бизнес-партнеров и партнеров во властных органах;
 - продвижение на рынок собственных услуг или, более широко - продукции;
 - налаживание горизонтальных, внутрисекторных связей, обеспечение, за счет этого, заметного роста качества услуг и расширения клиентской базы.

Перечислить все положительные моменты и аспекты, связанные с внедрением в практику межсекторных взаимодействий, наверное, невозможно.

Однако нельзя не отметить еще один, может быть - важнейший.

Проведение регулярных ярмарок позволяет власти, которая, по крайней мере, время от времени,

считает себя ответственной за осуществление социальной политики, увидеть новые и реальные адреса и познакомиться с адресатами своей политики.

Считаем необходимым сделать еще одно замечание обобщающего характера.

Ярмарки некоммерческих организаций с социальным заказом объединяет технологическая основа. При этом наиболее важным и в той, и в другой технологии является именно эта основа, позволяющая власти, *желающей* найти новые рычаги для управления социальной сферой и для эффективной социальной политики, а не просто «*порулить*» во имя собственного блага, обрести их.

6.2 Юридические клиники

Интересный опыт т.н. юридических клиник существует в настоящее время в Сибирском регионе. Например, в Алтайской академии экономики и права существует процедура постепенного привлечения студентов, обучающихся на юристов, к практической деятельности. При этом такая работа может иметь различные формы:

а) работа “за зачет”. Студенческий труд является как бы лабораторным трудом, оцениваемым в виде зачета;

б) “два наставника”. Кураторство над студентом и его работой осуществляют одновременно и преподаватель и юрист-практик. Как правило, студентом-практикантом оказываются бесплатные услуги тем категориям граждан, которые имеют право на бесплатное юридическое обслуживание.

в) первичная юридическая работа (первичный опрос клиента, сбор необходимых справок и документов) для некоммерческой организации, к которой обращаются за помощью клиенты;

г) расширенная производственная практика. Учебное заведение выделяет преподавателя-куратора для осуществления практической юридической деятельности студентами в течение семестра.

Такого рода привлечение студентов-юристов, на первый взгляд, не относится к технологиям взаимодействия государства и общества. Однако, привлечение юристов к работе НКО создает предпосылки для профессионализации деятельности самих НКО. Тем самым, восприятие государством некоммерческих организаций как партнеров возможно и путем привлечения к деятельности НКО начинающих юристов.

6.3 Работа НКО с депутатом

Одной из форм взаимодействия НКО и власти является работа с депутатом. Такое взаимодействие, для его успешности, должно быть построено на системной основе.

Заслуживает внимательного изучения и осмысления опыт Московской городской Думы (МГД). Любой депутат имеет право на образование “при себе” Общественного экспертного Совета (ОЭС) для работы по своему “профилю”.

Такой Совет может охватывать следующие направления деятельности:

а) нормативно-правовое:

- законы,
- нормативно-правовые акты и процедуры,
- экспертная работа.

Разработка, экспертиза, надзор за выполнением.

б) программное:

- программы,
- проекты,
- мероприятия.

Разработка, реализация, экспертиза, мониторинг.

в) образовательное:

- консультации,
- образовательные процессы.

Консультирование, создание образовательных программ, проектов и учреждений.

Указанное направление позволяет, в перспективе, создать при депутате реально действующие образовательные и консультационные формы, позволяющие самому депутату повышать уровень собственных знаний, а также обеспечивать высокую степень и постоянство обучения всей инфраструктуры, способствующей его деятельности;

г) информационное:

- СМИ,
- НКО,
- помощники,
- бизнесмены,
- граждане.

По существу, последнее направление является связующим, цементирующим всю остальную деятельность ОЭС.

Итак, с помощью создаваемого при депутате Общественного экспертного Совета, возможно:

- осуществление полноценной депутатской работы. Тем самым, предлагаемый здесь алгоритм может восприниматься не только как технология взаимодействия НКО с депутатом, но и как технология работы самого депутата,

- обеспечение реального взаимодействия гражданской инициативы и представительной власти, позволяющего общественности воздействовать на принятие разумных и взвешенных законодательных решений.

7. Как НКО должно уметь анализировать бюджетный процесс

В.Якимец

В конце сентября 1998 года в Перми состоялась международная конференция “Развитие социального заказа

как элемента гражданского общества”. Одна из рабочих секций этой конференции была посвящена анализу существующей в области системы формирования и расходования бюджетных средств с тем, чтобы определить возможности для потенциального финансирования механизма социального заказа. Автор, руководивший работой этой секции, считает, что результаты выполненного анализа имеют важное значение для представителей Третьего сектора не только в Перми и не только в связи с разработкой механизма социального заказа. Знать то, как формируется доходная часть областного бюджета и то, как строится его расходная часть, - это не просто быть информированным о том куда и как идут средства, но, в первую очередь, уметь определить статью в бюджете, по которой могли быть финансироваться работы, выполняемые отдельными НКО.

Группа участников конференции смогла за короткий промежуток времени подготовить достаточно подробное описание существующей в Пермской области процедуры бюджетного финансирования. Результатом их деятельности стало:

1. Составление списка важнейших документов о процедуре и механизмах формировании областного бюджета
2. Оценка структуры консолидированного областного бюджета за текущий год
3. Структура социального бюджета Пермской области на 1998 г.
4. Перечень из 11 важнейших социально-значимых программ с оценкой доли их финансирования в рамках бюджета социальной сферы области
5. Соотношение доли средств, выделенных на реализацию этих программ, между собой
6. Оценка возможностей подключения НКО к работам, финансируемым из областного бюджета.

Ниже я привожу некоторые из названных материалов, оформленных в виде диаграмм и списков группой участников во главе с Л.Н.Шабановой, председателем ПРАОО “Анкор”.

Был составлен список документов, определяющий порядок формирования областного бюджета, а также перечень федеральных и областных законов, в которых определены правовые нормы, которые должны учитываться в процессе бюджетного планирования. Мне представляется, что лидеры НКО в разных областях России должны знать о таких материалах и уметь пользоваться ими. Поэтому здесь приводится список, подобранный группой Шабановой. Он включает следующие документы:

1. Методика формирования бюджетов и бюджетное регулирование в Пермской области, №560 от 19.09. 1996 г.

2. О внесении изменений и дополнений в методику формирования бюджетов и бюджетное регулирование в Пермской области

3. Постановление губернатора “О формировании областного бюджета”

4. Закон “О бюджете Пермской области на 1998 год”.

5. Об итогах исполнения бюджета Пермской области за 1997 год.

6. Положение об областном резервном фонде, №223 от 20.04.1995 г.

7. Положение о формировании и исполнении областного фонда развития, №736 от 24.04.1997 г.

Кроме перечисленных документов, относящихся к Пермской области, НКО, работающим в рамках социальной сферы, необходимо иметь тексты следующих федеральных законов: “Об образовании”, “О социально обслуживании населения”, “О ветеранах”, “О социальном страховании”, “Об обязательном страховании военнослужащих”, “О социальной защите инвалидов”, а также

такой материал на текущий год, как “О разработке прогноза социального развития РФ и проекта Федерального бюджета на 1998 г.”

Группой была проанализирована структура доходной части консолидированного бюджета Пермской области на 1998 г. Выявлено четыре основных источника: налоговые поступления, неналоговые доходы, безвозмездные поступления и перечисления из федерального бюджета для платежей различным категориям граждан, имеющим льготы. Доминирующим источником являются налоговые поступления, составляющие 97,89 процента. Остальные источники оценены соответственно как 1,65 %, 0,43 % и 0,03%. Здесь и далее не будут приводиться абсолютные размеры расходов. Нам важно знать соотношение между отдельными статьями расходной части бюджета.

Из анализа запланированной расходной части бюджета Пермской области на 1998 г. выявлено, что наибольшая доля (44,6 %) выделяется на формирование бюджетов городов и районов области. Примерно равные доли бюджета расходуются на здравоохранение (10,2%) и сельское хозяйство (10,3%). Четыре статьи расходов не превышают порога в 6 процентов, в том числе, на социальную политику - 5,9%, на бюджет развития 5,7% на образование - 5,3%, на содержание аппарата государственного управления - 5,2%, а остальные существенно ниже: на деятельность правоохранительных органов - 3,0% на культуру - 1,7 %, на обслуживание государственного долга - 1,3%, на промышленность и энергетику - 1,2%, на экологию - 0,9%. А расходы на такие направления как работа с молодежью, жилищно-коммунальное хозяйство, физкультура и спорт, судебная власть, наука, транспорт и связь, ликвидация чрезвычайных ситуаций, СМИ вообще не превышают 0,3% каждая.

Расходы на социальные нужды (здравоохранение, социальная политика, работа с молодежью, образование, культура, жилищно-коммунальное хозяйство, физкультура и спорт, наука, транспорт и связь, ликвидация чрезвычай-

чайных ситуаций, экология, СМИ) в совокупности составляют 24,8% от консолидированного бюджета области. Основная часть бюджета социальной сферы расходуется на содержание учреждений и организаций здравоохранения, социальной защиты населения, образования и культуры (в сумме более 90% от всех затрат на социальную сферу).

В области было сформировано 11 целевых социальных программ:

1. *Летний отдых;*
2. *Дети Прикамья;*
3. *Поддержка национальных культур;*
4. *Здоровье населения;*
5. *Первичная медико-санитарная помощь;*
6. *Молодежь Прикамья;*
7. *Предупреждение преступности;*
8. *Помощь малоимущим;*
9. *Инвалиды;*
10. *Охрана окружающей среды;*
11. *Злоупотребление наркотиками и незаконный оборот*

На эти 11 целевых социальных программ на 1998 г. было выделено около 600 млн. рублей. При этом более 80 % этих средств “получили” программы 1,2, 5, 7 и 8.

Представляя результаты группы, Л.Н.Шабанова назвала и отмеченные группой точки взаимодействия, которые могут дать НКО возможность выхода на привлечение бюджетных средств для реализации социально-значимых задач, в том числе:

- в сфере здравоохранения (обучение населения первой медицинской помощи, медико-социальная помощь на дому, профилактика социальных заболеваний, профилактика наркомании и токсикомании)

- в области культуры (клубы по интересам, библиотеки, национальные культурные центры)

- в области социальной защиты (работа в центрах социального обслуживания, приютах и т.п., работа с детьми с ограниченными возможностями, психологиче-

ская помощь, деятельность кризисных центров, информационно-методические центры)

■ в сфере экологии (деятельность по охране природы и животного мира).

Понятно, что данный список не исчерпывает всех возможностей.

Вторая группа в рамках секции работала над составлением таблицы, разъясняющей функции ключевых специалистов руководства областного (или городского уровня), той части их деятельности, которая касается НКО и того, за какой информацией к ним могут обратиться НКО. В итоге была подготовлена следующая таблица.

Функции специалистов различных управлений областной администрации по отношению к НКО

Специалист	Что делается в отношении НКО	Что получают НКО
Отраслевые специалисты	1. Первичная информация 2. Обмен информацией 3. Консультации	Нормативные документы; Сведения по процедурным вопросам
Руководители структурных подразделений	1. Вносят предложения в государственные программы 2. Предложения о нововведениях	Возможность обсуждения своего участия
Депутаты и комиссии думы	1. Изучение предложений 2. Внесение предложений на слушания	1. Заключение и решения 2. Мнения 3. Получение поддержки и ходатайств
Председатель депутатской комиссии	3. Предложения в бюджет 4. Поручения комиссии	1. Информация о ходе дел 2. Заключение и ходатайства
Лоббисты НКО	Вносят предложения	Положительный или

	НКО на любой уровень	отрицательный результат взаимодействия
Лоббисты бизнеса	Вносят предложения на любой уровень	Положительный или отрицательный результат взаимодействия
Мэр/губернатор	Направляет предложения к соответствующим специалистам	
Председатель городской и областной Думы	Подготовка заключений. Вынос предложений на Думу.	
Финансово-бюджетное управление	Выделение средств, включение в бюджеты	
ГНИ	Сбор налогов	Консультации

8. Московский городской благотворительный Совет: негативный опыт и возможности исправления

Н.Хананашвили

Рассмотрим проблемы деятельности Московского городского благотворительного Совета (далее в тексте - ГБС) и возможные способы ее усовершенствования.

6.1 Участие общественности

Сам по себе инструмент, подобный ГБС, не плох. Однако игра в “общественное участие”, нанося заметный моральный ущерб такому участию, сегодня становится серьезной проблемой. Отсутствие прозрачности в его деятельности (для самой общественности, привлекаемых экспертов-оценщиков программ и СМИ) порождает невероятные искривления в его работе ГБС. Отсюда - приня-

тие, мягко говоря, спорных и неразумных решений и утверждение несопоставимых, с реальными общественными интересами, благотворительных программ, неправомерное получение “паспортов благотворительной организации” и прочие безобразия.

В начале деятельности ГБС (к сентябрю 1998 года благотворительными организациями признано около 140 НКО) паспорта благотворительных организаций можно было получить любой организации, даже только что созданной. К концу 1998 число таких организаций составило 38. Остальным вновь созданным организациям выдали (и впредь вновь создаваемым организациям стали выдавать) что-то вроде справок, действующих в течение года. По истечении этого срока организация приносит заключение аудиторской фирмы, публикует отчет о своей деятельности и только потом получает паспорт благотворительной организации.

Участие общественности в деятельности ГБС ограничивается привлечением представителей НКО, рекомендуемых депутатами Московской городской Думы (МГД) и исполнительной властью (по три человека от каждой из сторон). Естественно, что никакой речи о непредвзятости таких представителей не может идти. Не говоря уж о том, что никакой мало-мальски разумной процедуры ротации этих представителей не существует. Худо-бедно, но ведь их численность в ГБС составляет 40%. И в этом направлении за прошедшие два года ничего не предпринималось.

6.2 Системы критериальных оценок

Положение об Экспертном Совете (далее в тексте - ЭС) при ГБС настолько расплывчато и беззубо, что достаточной уверенности в целесообразности существования ЭС, и самого ГБС, как институтов, у нас нет. Оценка благотворительных программ до сих пор не имеет достаточно строгой и фиксированной процедуры. Не существует отработанного порядка назначения или выбора экспертов

для проведения экспертизы. Нет даже стандартов профессиональной пригодности экспертов, дающих заключения на программы, измеряющиеся, порой десятками миллионов долларов США. И, разумеется, никакой ответственности (ничьей!) за результаты экспертиз, решений экспертов, ГБС и т.д.

Помимо этого, для становления действительно независимой экспертизы необходимо значительно расширить перечень оценочных критериев и, в то же время, ужесточить сами критерии.

В такой перечень необходимо включить, помимо достаточно абстрактных критериев *социальной значимости* и *наличия целевой группы в качестве адресата благотворительной программы*, показатели **финансовой** и **кадровой предыстории** организации-заявителя, поскольку именно такие критерии могут стать решающими при утверждении самых глобальных и красивых, на первый взгляд, программ. Вполне очевидно и не требует дополнительного доказывания, что организация, не имеющая достаточного опыта в управлении значительными финансовыми потоками и большими коллективами, не способна грамотно выполнить предлагаемый ею же проект (программу). Сама же критериальная база нуждается в серьезной профессиональной доработке. С другой стороны, жесткость таких **количественных** критериев, будет способствовать снижению возможностей для произвола эксперта и членов ГБС, что также является важным.

Перечень критериев должен утверждаться ГБС после предварительного согласования с ЭС. Кстати, в новом законе “О внесении изменений и дополнений в Закон города Москвы от 05 июля 1995 года №11-46 “О благотворительной деятельности”, с экспертами никто и ничего согласовывать не собирается. И никаких механизмов ответственности членов ГБС за все, что они делают - не вводится.

6.3 Внутренний контроль оценочной деятельности

Экспертный Совет также должен предусматривать определенные собственные механизмы внутреннего контроля за деятельностью экспертов-оценщиков социальных (благотворительных) программ. Экспертная оценка не может быть абсолютно унифицирована. В процессе оценки эксперт может и добросовестно заблуждаться. Такие заблуждения могут приводить к заметному различию результатов нескольких экспертных оценок.

На наш взгляд, вполне реальным в этом случае становится механизм “внутреннего арбитража”. Для этого в рамках ЭС целесообразно создать общественный Президиум, чьей основной обязанностью станет вынесение окончательного решения по спорным оценкам и другим конфликтным вопросам и проблемам оценочной этики и деятельности.

При этом, такое окончательное решение не должно оспариваться ГБС и программа, получившая отрицательную оценку, на утверждение ГБС **не должна** поступать.

Сегодня же, программа может быть отвергнута экспертами, но одобрена ГБС по соображениям *“революционной целесообразности”*. Под этим мы подразумеваем абсурдные, с точки зрения системного и научного подхода, аргументы типа: *“Эту программу поддерживает депутат (чиновник) такой-то!”* или *“Да под эту программу уже американцы (немцы, англичане etc.) уже деньги дают!”*

В первом случае с помощью Экспертного Совета хотят прикрыть собственный, далеко не всегда бескорыстный, интерес. Во втором процветает великий искус “халявы”, до сих пор не изжитый в нас. Мы не готовы отказать от дармовых денег, даже если они и будут бездарно разбазарены, нанося, тем самым, непоправимый вред имиджу страны.

Вопросы внутренней этики ЭС также должны рассматриваться Президиумом и выносимые им решения должны являться окончательными и обязательными для экспертов. К таким вопросам относятся:

а) случаи возникновения или наличия конфликта интересов между экспертом-оценщиком и организацией-заявителем, ставшие известными Президиуму.

б) выявленное Президиумом недопустимое систематическое нарушение кем-либо из экспертов принципов следования перечню утвержденных критериев при оценке программ;

в) факты нарушения экспертом принципа конфиденциальности информации, ставшей известной ему в связи с проведением оценки той или иной программы.

В таких случаях Президиум должен быть вправе (и обязан!) принять решение об исключении эксперта из состава ЭС, с внесением данных о таком эксперте в “черный список”.

6.4 Автономия экспертизы

Чрезвычайно важна и автономия (независимость) экспертной оценки. Недопустимо, чтобы эксперт каким-либо образом контактировал с представителями организации, оценку программы которой он осуществляет. В принципе, идеальной была бы ситуация, когда только 1-2 человека в ГБС знали, кто осуществляет оценку той или иной программы. Тогда сама утечка информации о программах, экспертах и т.д. позволяла бы легко определить ее источник. Вполне применимой может быть признана достаточно распространенная практика определенного кодирования представляемых на конкурс проектов.

Сегодня же в ГБС возможен и, порой, осуществляется непосредственный контакт экспертов с представителями организации-заявителя. Типичная профанация независимости оценки!

В тексте изменений и дополнений в Положение о ГБС сегодня предложено закрепить четырехлетний срок

полномочий его членов. Однако, при этом не предлагается механизма ротации в нем представителей общественных организаций.

Необходимо сказать несколько слов о “подводной части айсберга”, именуемой чиновничеством и практикой, неизбежно реализуемой чиновниками всех рангов.

6.5 “Любимчики”

Одно из серьезнейших препятствий в борьбе с коррупцией - существование “организаций-любимчиков”.

Значительные государственные средства выдаются псевдообщественным организациям безо всяких конкурсов. И эта практика порождает множество злоупотреблений по причинам, уже многократно высказанным в настоящей и более ранних работах. Такое положение может сохраняться долго: “Воруют!”

Мы далеки от мысли, что в этом вопросе всему виновной конкретные люди и конкретные чиновники, хотя и не без того. Основная же беда сегодняшней практики - в отсутствии механизмов, лежащих в основе *технологии социального заказа*.

6.6 Попытки работы над ошибками

Можно по-разному подходить к решению значительного количества проблем и вопросов, возникающих при организации государственного регулирования благотворительной деятельности. Нехороши обе крайности. Чрезмерная свобода от контроля, в условиях нашей исторической предрасположенности к мздоимству и казнокрадству, неизбежно приводит именно к таким злоупотреблениям.

Совершенно недопустимо и невнимательное отношение к экономическому содержанию формулировок принимаемых правовых актов. Достаточно привести такой пример.

18 июня 1997 года за №19 был принят и вступил в силу с 01 июля 1997 года Закон города Москвы “О ставках и льготах по налогу на прибыль”.

Именно этот закон давал весьма ощутимые налоговые льготы по очень широкому спектру обстоятельств и причин. В том числе - при наличии паспорта благотворительности и при реализации благотворительных программ. Пункт 9 части 1 статьи 2 Закона звучит следующим образом:

“Статья 2. Льготы по налогу

Предприятиям и организациям, расположенным на территории города Москвы, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности при исчислении налога на прибыль, подлежащего уплате в бюджет города Москвы, предоставляются следующие льготы:

1. Сумма налога на прибыль (выделено мной - Н.Х.) уменьшается на величину фактически произведенных затрат, связанных с:

...- реализацией московских городских благотворительных программ, утвержденных городским Благотворительным советом;”.

Достаточно вдуматься в смысл выделенного нами фрагмента, чтобы понять, какую разрушительную силу он в себе несет. Используя эту формулу, “благотворитель” с легкостью может обеспечить себе полное освобождение от уплаты налога на прибыль, подлежащего перечислению в бюджет города Москвы. Организовав же “откат” этих средств с минимальными потерями, такой “благотворитель” просто-напросто уйдет из-под налогообложения. Несомненно, для грамотного решения проблемы привлечения средств налогоплательщиков в благотворительность и выполнение социально значимых программ следовало бы, вместо упомянутого нами фрагмента, использовать формулировку “**налогооблагаемая прибыль**”. “Дистанция огромного размера”! В этом случае из-под налогообложения будет выводиться лишь небольшая часть налога на прибыль.

Однако, вместо разумной, на наш взгляд, и несложной корректировки, предпринимаются несколько странные действия. **Распоряжением мэра Москвы (!!!) №865-**

РМ от 26 августа 1998 года фактически отменяются льготы, предоставленные вышеприведенным законом. Для несведущих скажу, что отменять действие закона мэр не вправе. Он мог его не подписывать, но не может отменить. Тем не менее:

«...4. Отменить с 01 сентября текущего года предоставление льгот при исчислении и уплате авансовых платежей по налогу на прибыль в части пункта 1 статьи 2 Закона города Москвы от 18 июня 1997 года №19 “О ставках и льготах по налогу на прибыль”».

В общем-то, понятно, что необходимость принятия такого распоряжения диктовалась остротой финансового и политического кризиса и тем фактом, что депутаты находились в отпусках. И, в этом смысле, такое распоряжение - безусловный форс-мажор, направленный на выправление ситуации со сбором налогов в городской бюджет. Однако, это означает и то, что раньше денег было такое немереное количество, что никто и не замечал той дыры в законодательстве для финансовых и налоговых злоупотреблений.

Еще два пункта, 10 и 11 статьи 2 этого закона имеют отношение к предоставлению льгот по налогу на прибыль в отношении юридических лиц, направляющих прибыль в организации, имеющие статус “благотворительных” на благотворительные же цели - на 50 %, и к 100%-ному освобождению от уплаты налога на прибыль юридических лиц, единственными учредителями которых являются организации, имеющий благотворительный статус.

И принятый чуть позже распоряжения мэра Закон города Москвы “О внесении изменений и дополнений в статью 2 Закона города Москвы от 18 июня 1997 года №19 “О ставках и льготах по налогу на прибыль”, - по существу ничего не изменяет, а лишь требует от организаций, под страхом лишения льгот по налогам и платежам, погашения трехмесячных **“задолженностей перед бюджетом Москвы”**. Неясно, опять же, о каких задол-

женностях идет речь. И почему двухмесячная задолженность допустима.

Справедливости ради необходимо заметить, что работа над совершенствованием Закона года Москвы “О благотворительной деятельности” продолжается. Так, 10 июня 1998 года за №19 был принят и вступил в силу с 03 сентября 1998 года Закон города Москвы “О внесении изменений и дополнений в Закон города Москвы от 05 июля 1995 года №11-46 “О благотворительной деятельности”, уже упоминавшийся нами. В этом законе вносятся действительно важные и нужные положения, развивающие и уточняющие нормы закона 1995 года. Однако, в силу очевидно недостаточной правовой проработки, и этот закон не лишен грубых недостатков и просмотров. Достаточно привести один пример:

“Статья 4.

В статье 6 Закона города Москвы “О благотворительной деятельности” часть 3 изложить в следующей редакции:

“Учредителями благотворительных фондов (выделено мной - Н.Х.), собственниками благотворительных учреждений и членами благотворительных ассоциаций (союзов) не могут быть органы государственной власти и местного самоуправления, а также государственные и муниципальные унитарные предприятия и учреждения”.

В очередной раз выделенный фрагмент отмечает слабую точку в формулировке. Законодателям (а уж юристам в правовом управлении - и подавно) следует знать, что у фондов могут быть как учредители, его создавшие, так и участники. Вторые в формулировке закона - просто упущены. И нет сомнений, что уже скоро потребуются новые изменения в только что измененный закон.

Потому, что эта и некоторые другие ошибки, допущенные в законе, неизбежно приведут ко все новым злоупотреблениям.

Определенные изменения положительного характера внесены и в Положение об Экспертном совете и по-

рядке проведения экспертизы городских благотворительных программ*.

Следует сказать, что к процессу этих изменений, автор имел непосредственное отношение. В подтверждение чего привожу текст собственных предложений по работе Экспертного Совета и самого Городского Благотворительного Совета (ГБС), направленный в своё время в ГБС.

Изменения и дополнения в ПОЛОЖЕНИЕ об Экспертном Совете и порядке проведения экспертизы

Наименование раздела:

Состав и организационная структура Экспертного совета.

Дополнить текст раздела абзацами следующего содержания:

“Экспертный совет из своего состава избирает для работы на общественных началах Президиум, который осуществляет функций контроля за деятельностью экспертов и арбитража в спорных случаях. Президиум избирается сроком на три года и состоит из наиболее авторитетных экспертов совета. При наличии существенных разногласий в оценках экспертов (хотя бы одна оценка “не рекомендовано к утверждению”) Президиум, путем дополнительного рассмотрения спорного вопроса (документов, поданных для получения благотворительного Паспорта или утверждения благотворительной Программы), с участием привлеченных для

* Для сравнения вариантов старого и нового (для программ стоимостью менее 50 млн. рублей) текста Положения об Экспертном совете приводим их оба (соответственно, Приложения 5 и 6). Для программ стоимостью более 50 млн. руб. Требования несколько ужесточены.

первичной оценки экспертов, решает вопрос об окончательном мнении Экспертного совета.

Президиум Экспертного совета или его члены могут быть переизбраны досрочно решением, принимаемым не менее, чем $2/3$ голосов членов Экспертного совета, участвующих в собрании. Собрание членов Экспертного совета признается правомочным при участии не менее $1/2$ от общего числа членов Экспертного совета и должно быть созвано не позднее 30 дней со дня принятия решения о проведении такого собрания городским благотворительным советом (ГБС), Президиумом Экспертного совета или при желании не менее, чем $1/3$ от общей численности членов Экспертного совета.”

Требования к экспертам.

Дополнить раздел текстом следующего содержания:

“В случае нарушения экспертом части 3 настоящего раздела Положения, оценка, данная указанным экспертом учредительным документам или благотворительной Программе, подлежит аннулированию, а эксперт - исключению из состава Экспертного совета, о чем ГБС принимает соответствующее решение по представлению Президиума Экспертного совета (ЭС). При этом информация об исключении эксперта из состава ЭС подлежит официальной публикации и внесению в соответствующую базу данных.

Если из 10 рассмотренных экспертом проектов программ его мнение оказалось отличным от окончательного решения Президиума, такой эксперт подлежит исключению из числа членов Экспертного совета. Решение о таком исключении принимается Президиумом Экспертного совета и утверждается на ближайшем заседании городского Благотворительного совета.”

Экспертная комиссия.

Между третьим и четвертым абзацами раздела вставить текст следующего содержания:

“Не допускается оказание какого-либо давления на работу или вмешательство в работу экспертов или экспертной комиссии со стороны членов ГБС и Президиума Экспертного совета.

Не допускается какое-либо общение экспертов, осуществляющих экспертизу уставных документов организации с кем-либо из ее представителей, а также распространение информации о поступивших в ГБС программах, уставных и иных сопутствующих документах организаций-заявителей. Распространение такой информации влечет за собой ответственность на основе действующего законодательства.”

Порядок подготовки и проведения экспертизы.

Программы, зарегистрированные аппаратом городского Благотворительного совета в установленном порядке копируются только в количестве, необходимом для рассмотрения каждым членом экспертной комиссии, и один экземпляр - для архива городского Благотворительного совета. Программы, поступившие в аппарат совета и зарегистрированные в установленном порядке, должны пройти экспертизу в течение одного месяца со дня регистрации в ГБС, если для указанной экспертизы городским Благотворительным советом не установлен иной срок рассмотрения.

Рассмотрение Программы осуществляется экспертами, входящими в экспертную комиссию *независимо*. Экспертам для проведения экспертизы должно быть предоставлено не менее двухнедельного срока.

Не позднее трех рабочих дней до дня заседания ГБС ответственный секретарь Совета должен получить от руководителя группы благотворительных про-

грамм согласованное решение экспертной комиссии или Президиума Экспертного совета.

При рассмотрении программ с объемом финансирования, превышающим 10 000 000 (десять миллионов) деноминированных рублей, количество экспертов, осуществляющих экспертизу Программы, не может быть менее пяти.

При рассмотрении программ с объемом финансирования, превышающим 100 000 000 (сто миллионов) деноминированных рублей, правом окончательного утверждения Программы обладает *только* Правительство Москвы по представлению ГБС. В этом случае на рассмотрение ГБС такую Программу обязан вынести Президиум Экспертного совета.

Помимо предпроектной оценки программ, Экспертный совет организует промежуточную и конечную оценку программ. В случаях, обусловленных пунктом 5 настоящего раздела Положения, совет экспертов состоит не менее, чем из пяти экспертов.

Для создания информационно-аналитической базы реализованных проектов Экспертный совет обязан также проводить экспертизу по завершении программ и в постпроектный период (для определения конечных результатов осуществления программ, а также устойчивости полученных результатов).

“Критерии оценки программ экспертами.

“В своей работе эксперты руководствуются следующим перечнем обязательных качественных критериев оценки программ, каковыми являются:”

(далее по тексту).

Дополнить перечень критериев пунктом следующего содержания:

“- сопоставимость количества благополучателей (получателей) Программы объему средств, запраши-

ваемых организацией (группой организаций) - заявителем на ее финансирование.

Дополнить раздел текстом следующего содержания:

“Кроме того, эксперты социально значимых благотворительных программ должны руководствоваться перечнем количественных критериев оценки указанных программ, которыми признаются следующие:

- объем финансирования представляемых для оценки проектов не должен более чем вдвое превышать объем средств, освоенных организацией (или группой организаций) в процессе своей деятельности за сопоставимый со сроками предлагаемой Программы промежуток времени;

- объем капитальных затрат (городских и государственных инвестиций, связанных с необходимостью проведения строительных, строительного-монтажных, архитектурно-планировочных, проектно-изыскательских и т.п.) не должен превышать 30% от суммарной стоимости всей Программы - за исключением случаев, когда такие работы являются основными в представляемом проекте или программе;

- собственное финансовое и (или) организационное (трудовое) участие организации-заявителя (группы организаций) или объем средств сторонних организаций (коммерческих фирм, зарубежных грантодающих организаций) и граждан не должно быть меньше 30% от всей стоимости Программы.

- кадровое обеспечение Программы не должно более чем втрое превышать количества штатных сотрудников (добровольцев) организации (группы организаций) - заявителя;

- размер оплаты труда штатного персонала при выполнении Программы с учетом начислений в социальные фонды и иных платежей не должен превышать 30% от общей стоимости Программы;

- размер оплаты труда административного аппарата при выполнении Программы с учетом начислений в социальные фонды и иных платежей не должен превышать 10% от общей стоимости Программы;

- расходы, связанные с командировками сотрудников организации-заявителя (группы организаций), осуществляемыми в рамках Программы, не должны превышать 10% от размеров средств, выделяемых на выполнение самой Программы;

- расходы, связанные с необходимостью приобретения оборудования, компьютерной техники, средств коммуникации и транспортных средств, заложенные в стоимость Программы не должны превышать 10% от суммарной стоимости всей Программы - за исключением специальных случаев, когда такие расходы обоснованы содержанием самого проекта (программы).

При оценке целесообразности объемов требуемого для выполнения проекта (программы) финансирования эксперты должны руководствоваться данными, содержащимися в справочнике оценщика, выпускаемом ГБС.

Порядок оценки программ.

Абзацы второй и третий раздела заменить текстом следующего содержания:

“Программа, получившая все оценки “не рекомендовано к утверждению” считается не рекомендованной к утверждению на заседании городского Благотворительного совета и не утверждается ГБС. Программа, получившая все оценки “рекомендовано к утверждению” считается рекомендованной к утверждению городским Благотворительным советом. В остальных случаях программа подлежит рассмотрению в двухнедельный срок на заседании Президиума Экспертного совета с обязательным участием всех экспертов, давших заключения по указанной Программе.

Решение Президиума Экспертного совета является окончательным и подлежит вынесению на утверждение ГБС.

Итоговое решение Экспертной комиссии или Президиума Экспертного совета представляется ответственным секретарем городскому Благотворительному совету, который на своих заседаниях рассматривает программы и принимает решение об их утверждении или отклонении на основании указанного итогового решения (заключения).

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ВНЕСЕНИЮ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В ПОЛОЖЕНИЕ «О ГОРОДСКОМ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОМ СОВЕТЕ»

1. Делегирование представителей законодательной и исполнительной властей, а также общественности в ГБС

Формирование состава городского Благотворительного совета (далее в тексте - **ГБС** или **Совет**) осуществляется на основе принципа равного представительства исполнительной, законодательной (представительной) властей и общественных благотворительных организаций (по три представителя от каждой).

Представительство Правительства Москвы обеспечивается им самостоятельно на основе делегирования своих прав представителям профильных департаментов (из расчета - 3 человека).

Представительство Московской городской Думы обеспечивается за счет делегирования депутатов, представляющих профильные направления деятельности МГД (из расчета - 3 человека).

Представительство общественных благотворительных организаций в ГБС осуществляется на основе решения собрания таких организаций, проводимого не реже 1 раза в 4 года (Избрание производится с учетом необходимости

ротации представителей общественных благотворительных организаций, из расчета - 3 человека в Совет. При этом на собрании избираются также 3 человека, которые, в случае необходимости могут стать членами ГБС.

Каждый из вышеуказанных членов ГБС представляет соответствующий сектор (исполнительные органы, законодательные (представительные) органы, общественность) и получает соответствующий статус.

На случай досрочного выбытия или изменения статуса представителей в ГБС в течение срока полномочий Совета, органы, осуществлявшие делегирование таких представителей в ГБС, определяют возможные кандидатуры на их замещение.

2. Периодичность рассмотрения проектов заявок благотворительных программ в ГБС.

Благотворительные программы рассматриваются ГБС периодически - 1 раз в квартал.

Срок подачи заявок - до 20 числа последнего месяца квартала.

Решение ГБС по поступившим в указанный срок заявкам принимается до 20 числа месяца, следующего за окончанием квартала.

Заявка по проекту одной благотворительной программы рассматривается ГБС не чаще 1 раза в квартал.

3. Открытость деятельности ГБС.

Для обеспечения открытости в деятельности ГБС городская газета "Тверская, 13" ежеквартально осуществляет публикацию списка организаций, получивших статус благотворительных (паспорт благотворительной организации), перечня благотворительных программ, утвержденных в качестве таковых на заседаниях ГБС (с изложением их краткого содержания), а также квартального графика ближайших заседаний ГБС.

На заседаниях ГБС вправе присутствовать представители организаций, заявки которых на получение благотворительного статуса или на благотворительную программу были приняты в течение прошедшего квартала. Соответст-

вующее уведомление рассылается указанным организациям не позднее одной недели до заседания ГБС.

На заседаниях ГБС также могут присутствовать представители других общественных организаций, средств массовой информации - по заявкам, направленным ими в ГБС не позднее 3-х дней до назначенного заседания ГБС.

9. О бюджетном процессе в Москве.

В.Якимец

Закон города Москвы “О бюджетном процессе в Москве” действует с 6 сентября 1995 года. До этого при рассмотрении и утверждении проекта бюджета города Московская городская Дума руководствовалась Положением о бюджетном процессе в городе Москве, которое было утверждено постановлением № 1153-А Правительства Москвы от 14 декабря 1993 г.

Этим законом установлен порядок составления, рассмотрения проекта, утверждения и исполнения бюджета города Москвы, а также формирования и использования внебюджетных фондов.

Основные понятия в рамках этого закона - это:

1. Бюджет города Москвы - форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов городской власти;
2. Бюджетный процесс в городе Москве - регламентированная законом деятельность Московской городской Думы и Правительства Москвы по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета.

Статья 2 закона гласит, что “формирование бюджета осуществляется на основании прогнозных оценок доходной части бюджета с учетом потребностей в текущих расходах и объемов работ, предусмотренных программами социально-экономического развития Москвы”. При

этом формируется единый бюджет города, в расходной части которого выделяются части объемов финансовых ресурсов, предоставляемых административным округам и районам города. Их расходование производится финансовыми управлениями с филиальных счетов бюджета города.

Важной особенностью является самостоятельность бюджета, что обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом определять направления их использования и расходования.

К ним относятся:

- закрепленные законом РФ доходные источники;
- отчисления по регулирующим доходным источникам;
- субвенции из федерального бюджета;
- доходы от использования городской муниципальной собственности;
- городские займы;
- дополнительные источники, устанавливаемые самостоятельно городской Думой.

Расходная часть городского бюджета состоит из расходов, включаемых в бюджет текущих расходов и бюджет развития. Бюджет развития включает ассигнования на финансирование инвестиционной и инновационной деятельности. Все другие расходы включаются в бюджет текущих расходов. Для финансирования непредвиденных текущих расходов может предусматриваться резервный фонд.

Статья 6 посвящена проблеме сбалансированности городского бюджета. Для этого предусмотрена возможность секвестра расходов при значительном снижении поступлений из доходных источников. Секвестр, не затрагивая защищенных статей бюджета в течение оставшегося времени текущего финансового года, состоит в пропорциональном снижении расходов по всем остальным статьям бюджета. Здесь же оговорена возможность принятия решения о выпуске муниципального займа или

привлечении кредитных ресурсов в рамках утвержденного бюджета. Определено также, что Мэр или Правительство Москвы могут принимать решения об использовании свободного остатка бюджетных средств, образовавшегося на начало текущего года, дополнительных доходов бюджета и сумм превышения доходов над расходами. Предусмотрено, что Мэр может вносить изменения в расходную часть бюджета в пределах резервного фонда.

Законом предусмотрено образование целевых внебюджетных фондов (по решению Городской Думы). Но ни бюджетные средства, ни налоги и иные платежи, предназначенные к зачислению в бюджет, не могут быть источниками формирования внебюджетных фондов. Средства целевых внебюджетных фондов по решению Думы по представлению Правительства Москвы могут включаться в бюджет города.

Особенно важно для НКО знать основы бюджетного процесса, изложенные в Разделе 3 закона (статьи 8-14). В этих статьях изложена организация бюджетного процесса, составление, рассмотрение и утверждение бюджета, а также порядок исполнения и контроля за исполнением бюджета.

Составление проекта бюджета, исполнение бюджета и контроль за использованием выделенных бюджетных ассигнований относятся к ведению Правительства Москвы. В ведении городской Думы находятся рассмотрение и утверждение проекта бюджета, контроль за исполнением бюджета и утверждение отчета о его исполнении. Ежегодно за две недели до начала рассмотрения проекта бюджета городской Думой Правительство Москвы представляет его для опубликования в СМИ. После утверждения отчета об исполнении бюджета Дума в течение недели должна представить его для опубликования в СМИ.

Составление бюджета описано в статье 9. Проект бюджетного послания готовится Правительством Москвы на основании решения Премьера, в котором содержатся:

- оценка исполнения бюджета предшествующего и текущего финансовых годов;
- прогноз основных показателей социально-экономического положения Москвы;
- основные приоритеты бюджетной политики в наступающем году;
- сведения о прогнозируемых доходах бюджета;
- проект бюджета.

Бюджетное послание и проект Закона о бюджете города на следующий финансовый год представляются Мэром Москвы **не позднее 1 июня** в городскую Думу. Одновременно с этим Правительство Москвы представляет проекты бюджетов городских внебюджетных фондов. Не позднее чем через неделю после такого официального внесения проекта бюджета в Думу бюджетно-финансовая комиссия организует постатейное рассмотрение в комиссиях Думы на предмет целесообразности, необходимости, актуальности, финансовой и материальной возможности их выполнения и выполнения бюджета в целом. Последующие четыре недели комиссии Думы готовят заключения о возможности санкционирования доходных и расходных частей бюджета. Предложения депутатов, предусматривающие выделение дополнительных ресурсов, должны содержать предложения об источниках покрытия таких расходов или за счет перераспределения бюджетных расходов или за счет изыскания новых доходных источников.

Не позднее 15 сентября проект Закона о бюджете должен быть рассмотрен на заседании Думы и не позднее 30 сентября бюджетно-финансовая комиссия должна подготовить и направить Мэру Москвы заключение Думы на проект бюджета. Затем доработанный и уточненный Правительством Москвы проект бюджета вносится Мэром в городскую Думу не позднее чем через две недели после вступления в силу Закона РФ о федеральном бюджете на планируемый год (но не ранее 1 ноября).

После рассмотрения в течение недели этого уточненного проекта бюджета городская Дума по представлению Мэра Москвы принимает решения по следующим характеристикам:

- предельной величине расходной части бюджета;
- предельной величине заемных средств;
- составу защищенных статей расходной части бюджета;
- предельной величине дефицита бюджета.

Затем следует утверждение бюджетных ассигнований по разделам и подразделам в соответствии с функциональной классификацией. Если же основные характеристики или отдельные статьи не утверждаются, то городская Дума и Правительство Москвы создают согласительную комиссию из равного количества своих представителей. И не позднее чем через три недели после внесения уточненного проекта Закона о бюджете города Москвы проект бюджета с изменениями, внесенными согласительной комиссией, утверждается Правительством и вносится Мэром города в городскую Думу. Дума должна рассмотреть утвержденный Правительством проект Закона о бюджете не позднее чем через 30 дней после внесения уточненного проекта Закона. И наконец в течение двух недель после принятия Думой Закона о бюджете Москвы на последующий финансовый год Мэр Москвы подписывает его. Следует отметить, что Мэр имеет право отклонить и вернуть на рассмотрение и утверждение Думы отдельные статьи проекта бюджета. Такое рассмотрение должно быть проведено Думой в течение недели (решение о принятии отдельных статей бюджета, отклоненных Мэром, принимается 2/3 голосов от состава Думы). В статье 11 оговорено также, что если Закон о бюджете не вступит в силу до 31 декабря предшествующего года, то Правительство Москвы имеет право расходовать в течение каждого месяца (вплоть до утверждения ассигнований по данным статьям Думой) средства по неутвер-

жденным статьям бюджета в размере 1/12 объема предыдущего года, скорректированного в соответствии с фактическими показателями инфляции.

Порядок исполнения бюджета Москвы устанавливается городской Думой по представлению Правительства Москвы. Контроль за исполнением бюджета города осуществляет созданная городской Думой Контрольно-счетная палата. Правительство Москвы ежеквартально представляет в городскую Думу отчетность об исполнении бюджетных показателей. Не позднее чем через две недели после рассмотрения Правительством Москвы материалов об исполнении бюджета Мэр Москвы представляет в городскую Думу проект Закона города об исполнении бюджета за прошедший финансовый год. Столько же времени дается Думе на рассмотрение этого проекта. Если Закон об исполнении бюджета не принимается, то городская Дума должна принять постановление, устанавливающее последствия такого решения.

В приводимой таблице суммируются основные этапы бюджетного процесса в городе Москве.

КТО	ЧТО	КАК	КОМУ, КУДА	ПРИМЕЧАНИЕ
Премьер Правитель- ства	Решение о начале работы над состав- лением проекта бюджета	В соотв. с норм. ак- тами, оп- ределяющ. особенно- сти бюдж..сист емы РФ		
Прави- тельство	Проект бюджетно- го послания	готовит	Мэру	

Москвы				
Правительство Москвы	Проект бюджета	представляет	в СМИ	за две недели до начала рассмотрения Думой
Мэр	Бюджетное послание и проект Закона о бюджете, проекты бюджетов город. внебюджетных фондов	представляет	В гордуму	До 1 июня
Бюджетно-финансовая комиссия Думы	Постатейное рассмотрение отдельных статей, бюджета в целом и бюджетов внебюджетных фондов	организует	в комиссиях Думы	не позднее чем через неделю
Комиссии Думы	Заключение о возможности санкционирования доходных и расходных частей бюджета	рассматривают и дают		в течение четырех недель
Мосгордума	Проект Закона о бюджете г. Москвы	рассматривает	на заседании	не позднее 15 сентября
Бюджетно-финансовая комиссия Думы	Заключение Думы на проект бюджета	готовит	для Мэра	не позднее 30 сентября
Правительство Москвы	Доработка и уточнение проекта бюджета	организует		
Мэр Москвы	Уточненный проект Закона о бюджете	вносит	в городскую Думу	не позднее чем через две недели после вступления в силу Закона РФ о

				федер. бюджете (но не ранее 1 ноября)
Мосгордума	Решения по основным характеристикам бюджета	принимает по представлению Мэра		не позднее чем через неделю после внесения уточненного проекта Закона города о бюджете
Мосгордума	Бюджетные ассигнования по разделам и подразделам	утверждает		
Мосгордума и Правительство	Согласительная комиссия	создают		
Согласительная комиссия	Проект бюджета с изменениями	вносит	в Правительство Москвы	
Правительство Москвы	Проект бюджета с изменениями	утверждает		
Мэр Москвы	Утвержденный Правительством проект бюджета	вносит	в гордуму	не позднее чем через три недели после внесения уточненного проекта Закона
Мосгордума	Утвержденный Правительством проект Закона о бюджете	рассматривает и принимает		не позднее чем через 30 дней после внесения уточненного проекта Закона
Мэр	Закон города Москвы о бюджете	подписывает		в течение двух недель после принятия его Думой
Правительство	Отчетность об исполнении бюджет-	представляет	в гордуму	ежеквартально

Москвы	ных показателей			
Правительство Москвы	Материалы об исполнении бюджета	готовит	для Мэра	
Мэр	Проект Закона об исполнении бюджета	представляет	в гордуму	не позднее чем через две недели после рассмотрения на заседании Правительства
Мосгордума	Проект Закона об исполнении бюджета	рассматривает и принимает		не позднее чем через две недели после внесения в Думу
Мосгордума	Отчет об исполнении бюджета	представляет	в СМИ	в течение недели после утверждения

10. Пример использования ФФР района Москвы

В.Якимец

Весьма важной информацией для НКО Москвы является то, как устроен и используется ФФР (Фонда финансовых ресурсов) муниципальных районов города. В приводимой ниже таблице содержится типовой прогноз использования средств ФФР на социальную защиту населения одного из таких районов (с указанием ряда средств других источников). В ней приведены даже такие мероприятия, на которые в текущем году не планировалось никаких затрат (например, строки 3,4,6,15, 19).

№	Использование средств	ФФР, млн.р уб.	Другие источники,	Охват населения,
---	-----------------------	----------------	-------------------	------------------

			млн. руб.	чел.
1	Оказание единовременной материальной помощи	4,5		15
2	Меры по оздоровлению детей (ремонт лагерей, оплата путевок, проезда и др.)	60		300
3	Адаптация объектов соц. сферы для инвалидов	-	-	-
4	Поддержка деятельности Красного Креста	-	-	-
5	Организация бесплатного питания малообеспеченных	-	200	200
6	Дотация школьным столовым	-	-	-
7	Бесплатный ремонт квартир	100	30	10 семей
8	Оказание ритуальных услуг	5	-	15
9	Оказание дополн. бытовых услуг	-	30	900
10	Гуманитарная помощь (одежда, обувь и др.)	5	200	3000
11	Продуктовые наборы	-	5	100
12	Оплата лекарств и медприборов в экстрен. случаях	30	-	300
13	Оплата мед. услуг в экстренных случаях	0,5	-	2
14	Обеспечение инвалидов средствами реабилитации	-	5	2
15	Санаторно-курортное лечение пенсионеров, инвалидов	-	-	-
16	Организация культурного досуга (кино, музеи, и т.п.)	100	-	3300
17	Приобретение товаров длительного пользования для малоимущих	5	3	10
18	Оплата ремонта учреждений соц. Защиты	15	-	1000
19	Оснащение учреждений соц. Защиты	-	-	-
20	Благотворительные мероприятия для малоимущих	50		1000
21	Затраты на празднование 850-летия Москвы	300	-	8000

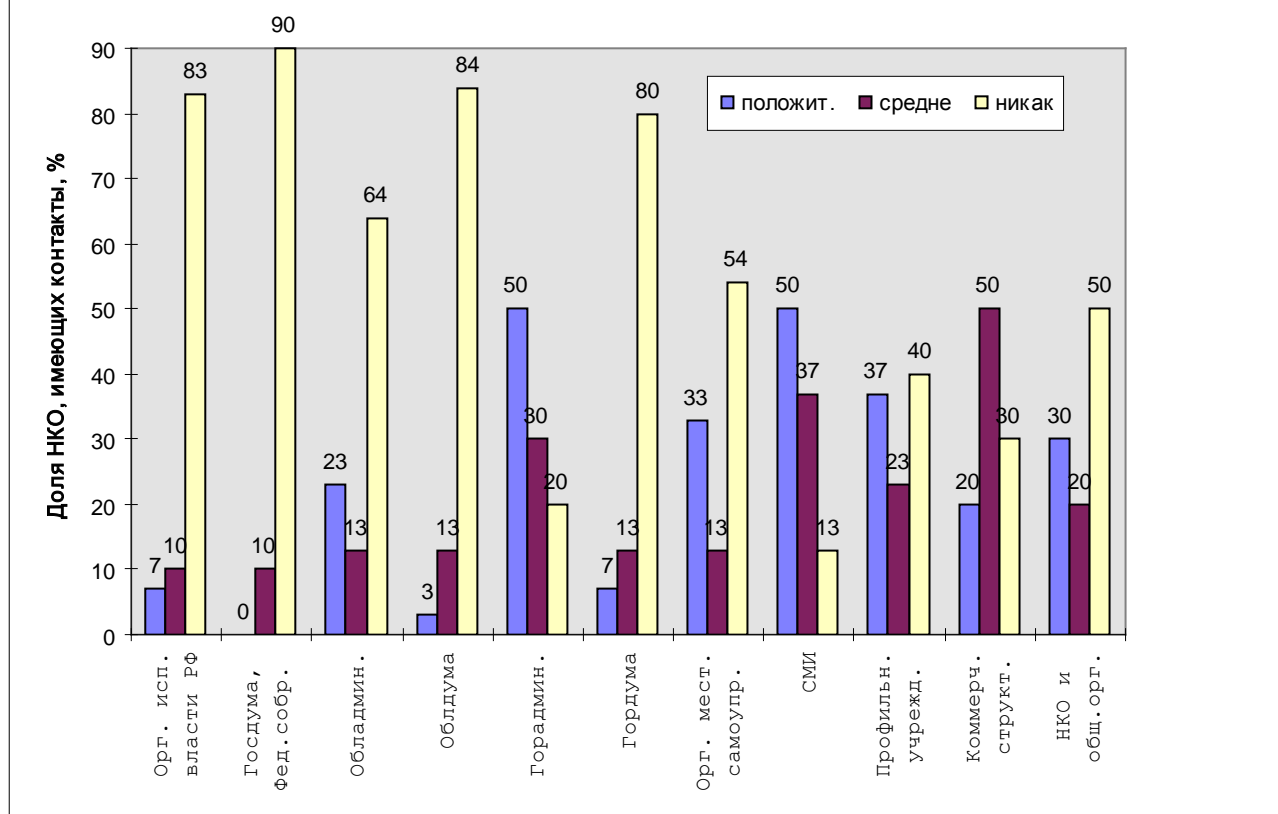
11. Оценка лидерами региональных НКО "эффективности" межсекторных взаимодействий

В.Якимец

За период с 1995 по 1998 гг. автор провел около 70 семинаров-тренингов для лидеров НКО России, Беларуси, Армении и Азербайджана. Эти семинары-тренинги были посвящены анализу, систематизации и повышению эффективности деятельности НКО в разных сферах, осуществлявшемуся совместно с лидерами НКО по оригинальным авторским методикам, включая такие темы как:

- фандрайзинг;
- социальное партнерство: механизмы взаимодействия с бизнесом и государством ;
- социальный маркетинг для НКО;
- выявление, мониторинг и оценка потребностей НКО;
- организационное развитие НКО
- социальный заказ;
- системное проектирование;
- отстаивание общественных интересов и лоббирование;
- развитие человеческих ресурсов НКО;
- написание заявок на грант.

Рис. 7. Взаимодействия молодежных и детских НКО России, 1998



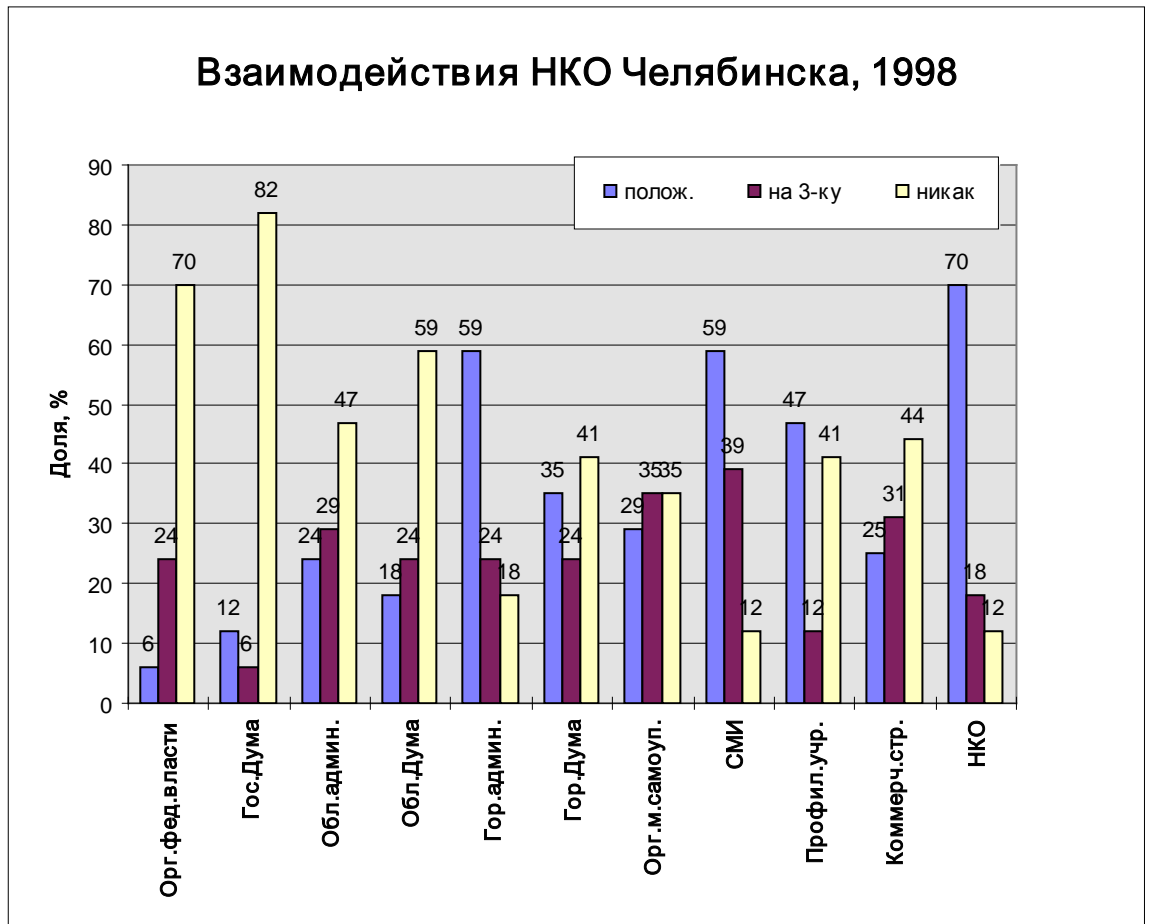
На этих семинарах всегда особое внимание обращалось на то, как сотрудники НКО оценивают эффективность взаимодействия своих организаций с другими структурами. Для этого использовалась специально созданная анкета, отработывавшаяся более года.

За прошедшие годы накоплены статистически значимые для Третьего сектора России результаты, полученные при обработке собранных анкет в более, чем 30 регионах страны. Здесь я приведу лишь два примера.

Из первого рисунка видно, что молодежные и детские общественные объединения (всего в опросе было задействовано 35 НКО из разных областей РФ) считают наиболее полезными свои связи с городской администрацией. Достаточно высоко оценивается лидерами этих НКО и характер взаимодействия со СМИ. Но при этом удивительно слабы контакты между различными НКО. По-видимому, это специфично для молодежных организаций. Кроме того скорее не-

плохо, чем никак характеризуются связи с коммерческими структурами. А вот взаимодействие со всякими государственными организациями (кроме горадминистраций) оценивается весьма низко.

На втором рисунке показаны аналогичные оценки взаимодействий лидерами "взрослых" НКО (30 организаций) из Челябинска. Характерно, что здесь более высоко, чем для молодежных НКО, оценены взаимодействия между НКО. Традиционно неплохо оценены взаимодействия со СМИ, а из властных структур лучше всего, как и в случае с молодежными НКО, оценены результаты сотрудничества с городской администрацией.



12. Глоссарий

Социальная политика – система действий, с помощью которых государство осуществляет распределение и перераспределение ресурсов и благ, созданных обществом, для обеспечения определенного роста благосостояния граждан и поддержки их инициатив.

Социальная реформа – система мероприятий и мер, направленных на переустройство государственных институтов, принципов, норм и стандартов управления ими, а также по формированию основ взаимодействия с негосударственными институтами, с целью достижения качественного положительного результата (качественных положительных изменений) в повышении благосостояния населения (граждан).

Социальная услуга - деятельность по оказанию прямой и (или) косвенной помощи физическим лицам (или) их группам для обеспечения их конституционных прав в отношении качества жизни, а также по осуществлению усилий, содействующих их нормальному жизнеобеспечению и повышению уровня их благосостояния.

(2 вариант)

Социальная услуга – действие (комплекс действий, деятельность), направленное на удовлетворение потребностей физического лица и (или) группы не влекущее возникновение материального вещественного результата, выражающееся в процессе осуществления, ориентированное на получение качественного изменения в отношении повышения уровня жизни, благосостояния и жизнеобеспечения.

Государственный социальный заказ – экономико-правовая форма реализации приоритетных целевых социальных программ, направленных на решение социально значимых задач межгосударственного, федерального и регионального уровней путем заключения контракта (договора) на конкурсной основе.

Социальный заказ для некоммерческих организаций - одна из форм реализации целевых социальных проектов и про-

грамм городского, окружного и (или) районного уровней города Москвы, осуществляемая на конкурсной основе некоммерческими организациями.

Правовой формой контракта на выполнение социального заказа является договор на оказание возмездных услуг в рамках утвержденной социальной программы в соответствии с основными сферами деятельности, определенными Федеральным законом “О некоммерческих организациях”.

(Вариант 2)

Социальный заказ для некоммерческих организаций - задание органа государственной власти города Москвы и(или) органов местного самоуправления в городе Москве, выдаваемое в пределах их компетенции на конкурсной основе некоммерческой организации на выполнение возмездных услуг в рамках целевой социальной программы в соответствии с основными сферами деятельности, определенными Федеральным законом “О некоммерческих организациях”. Социальный заказ предусматривает финансирование из источников, установленных настоящим Законом и иным действующим законодательством.

Целевая социальная программа - объединенный по отраслевым, целевым, финансовым и иным признакам комплекс проектов и мероприятий, направленных на решение социально значимых проблем населения города Москвы и согласованных между собой по задачам (целям), срокам исполнения и ресурсам.

(2 вариант)

Целевая социальная программа - комплекс проектов, мероприятий и мер, направленных на решение наиболее значимых социальных проблем населения Российской Федерации.

Государственный контракт на выполнение социального заказа - договор, заключаемый между Государственным Заказчиком и Исполнителем социального заказа на основании результатов публичного конкурса.

Государственный (муниципальный) Заказчик - уполномоченный Правительством Российской Федерации (или органом власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления) государственный (муниципальный) орган, обладающий необходимыми инвестиционными ресурсами или юри-

дическое лицо, наделенное соответствующим государственным (муниципальным) органом правом распоряжаться такими ресурсами.

Исполнитель социального заказа - юридическое лицо любой формы собственности и организационно-правовой формы, в том числе - благотворительная или иная некоммерческая организация, ставшая победителем открытого публичного конкурса.

Перечень рекомендуемой литературы по теме "Межсекторные взаимодействия"

1. Хананашвили Н.Л., Зыков О.В., Абросимова Е.А., Цетлин М.Г. Государственный социальный заказ, Москва, Фонд "НАН", 1995, 32 стр.
2. Либоракина М.И., Флямер М.Г., Якимец В.Н. Социальное партнерство, Школа культурной политики, М.,1996, 115 стр.
3. Хананашвили Н.Л., Зыков О.В., Якимец В.Н., Доненко И.Е., Социальная реформа: путь к гражданскому обществу, Москва, Фонд "НАН", 1997, 90 стр.
4. Либоракина М.И., Флямер М.Г., Якимец В.Н. Социальное партнерство, В журнале "Деньги и благотворительность" 1 (13), февраль 1997 г. стр. 7-14.
5. А. Толмасова. Социальный заказ в регионах России: проблемы и перспективы. Charities Aid Foundation (CAF) Российское представительство, Москва, 1998г., 150 стр.
6. Vladimir Iakimets, Towards Third Sector Sustainability in Russia 1991-1996: Critical Factors. In: Initiatives in the NIS, Newsletter of the PVO/NIS Project, World Learning, Issue II, Spring 1997 pp.24-28.
7. Oleg Zykov, The Social Contract as the Basis for Social Partnership, In: Initiatives in the NIS, Newsletter of the PVO/NIS Project, World Learning, Issue II, Spring 1997 pp.11-13.

8. Либоракина М.И., Флямер М.Г., Якимец В.Н. Пока идут песочные часы, о социальном партнерстве приходится говорить в будущем времени, в журнале "Россия", 6, июнь 1997, стр. 26-27.
9. Грищенко И. О благотворительной деятельности коммерческих и финансовых организаций в республике Беларусь, В журнале "Деньги и благотворительность" 5 (11), октябрь 1996 г. стр. 6-8.
10. Магид К., Время делать заказы, В журнале "Деньги и благотворительность" 5 (11), октябрь 1996 г. стр. 6-8.
11. Бурцева Н. Как оформить благотворительное пожертвование. В журнале "Деньги и благотворительность" 4 (10), август 1996 г. стр. 19-21.
12. Бурцева Н. Государственная поддержка некоммерческих организаций. В журнале "Деньги и благотворительность" 3 (9), май 1996 г. стр. 26-27.
13. Гамольский П. Гранты: порядок учета и налогообложение. В журнале "Деньги и благотворительность" 2 (8), март 1996 г. стр. 5-8.
14. Бурцева Н. Налоговые льготы некоммерческих организаций, В журнале "Деньги и благотворительность" 1 (7), январь 1996 г. стр. 24-27.
15. Предприниматель и благотворительность. Результаты исследования. В журнале "Деньги и благотворительность" 1 (7), январь 1996 г. стр. 18-23 и 2(8) март 1996 г. стр. 18-23.
16. Козлова Н. Юридические аспекты деятельности некоммерческих организаций. В журнале "Деньги и благотворительность" 5, июль 1995 г. с.16-18.
17. Нечаев В. Благотворительная деятельность предприятий В журнале "Деньги и благотворительность" 4, март 1995 г., стр. 2-7.
18. Вербицкий А. Благотворительность предпринимателей: от раздачи милостыни к социальному партнерству, В журнале "Деньги и благотворительность" 4, март 1995 г. стр.10-13.
19. Беляева Н. Отношение бизнеса к благотворительности в России: веришь - не веришь В журнале "Деньги и благотворительность" 3, ноябрь 1994 г. стр.2-5.
20. Вербицкий А. Деньги перемен В журнале "Деньги и благотворительность" 3, ноябрь 1994 г. стр.6-8.
21. Гребенник К., Киричук Н., Ярмарки некоммерческих организаций. Новосибирск, СЦПОИ.1998г., 82 стр.
22. Вайнер В., Матросов В. (ред.). Ярмарка социальных проектов и услуг некоммерческих организаций Калуги и Калужской об-

- ласти. Фонд развития деловой культуры, поддержки инноваций и культурных инициатив "Стратегия". Калуга, 5 марта 1998 г.
23. Дмитриева О., Деньги на ветер. МК, 13 марта 1998 г. с.3
24. "Ваше право", № 3, 1998, стр. I - VIII .
25. Осипов Г. Россия: национальная идея, социальные приоритеты и интересы. М: Фонд развития соц. и полит. наук, 1997, стр.152.
26. Бузгалин А., Колганов А., Шульце П. Альтернативы модернизации российской экономики. Моск. отд. Фонда Эберта, Фонд "Альтернативы". М:1997, 447 стр.
27. Ривал Б. Основные положения американской системы муниципальных финансов. NDI. Гарвардский Университет, 1994.
28. Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России. М: "Эдиториал", УРСС, 1998, стр. 285-295.
29. Кристофер В. Эбнер, Р. Дюкарев, Карен А. Фокс, Оливия Холмз. Социальный маркетинг для некоммерческих организаций.
30. Финансовые известия от 20.01.98г.
31. "Власть копейки", МК от 12.01.98г.
32. "Банки и бабки", МК от 21.01.98г.
33. Lester Salamon. America's Nonprofit Sector: A Primer, 1992
34. Дональд. Ф. Харней. Контракты на предоставление услуг. (Реф.) Вашингтон. 1992.

Право

1. Собрание Законодательства РФ, 1996, №5, ст. 410, 411.
2. Законы города Москвы. М.: Центр законотворчества Москвы, 1998 г., 670 стр.
3. Российская газета, от 25.12.93г.
4. Собрание Законодательства РФ, 1994, №32, ст. 3301, 3302.
5. Собрание Законодательства РФ, 1995, №21, ст. 1930.
6. Собрание Законодательства РФ, 1995, №33, ст. 3340.
7. Собрание Законодательства РФ, 1996, №3, ст. 145.
8. Собрание Законодательства Российской Федерации, 1995, №27, ст.2503.
9. Собрание Законодательства РФ, 1994, №34, ст. 3540.
10. Собрание Законодательства РФ, 1995, №35, ст. 3506.
11. Собрание Законодательства РФ, 1997, №30, ст. 3585.
12. Российская газета от 18.09.1997г.
13. Собрание Законодательства РФ, 1998, №2, ст. 255.

14. Собрание Законодательства РФ, 1998, №17, ст. 1948.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА к проекту Федерального Закона “О Государственном Социальном Заказе”

Настоящий законопроект разработан Комитетами Государственной Думы по труду и социальной политике совместно с Комитетом по делам общественных объединений и религиозных организаций в целях развития законодательной и нормативной базы, регламентирующей деятельность юридических лиц, в том числе общественных некоммерческих и благотворительных организаций в социальной сфере.

I. Под социальным заказом и социальными программами, в смысле настоящего законопроекта, понимаются заказы и программы, средства на осуществление которых могут быть предусмотрены в бюджетах соответствующих уровней на основании следующих разделов и подразделов бюджетной классификации Российской Федерации (группировочные коды 0901-0903, 0906, 1302, 1400-1408, 1500-1503, 1600-1603, 1701-1704, 1800-1803, 1806, 2101, 2102), (**Собрание Законодательства РФ, №34, 1996, ст.4030**). Указанный список предлагается в качестве исходного для первых шагов практического применения **государственного социального заказа** при реализации целевых социальных программ.

Поскольку, с точки зрения разработчиков законопроекта, формирование бюджета социальной сферы в виде комплекса **целевых социальных программ** является экономически более эффективным, приведенный перечень используемых кодов бюджетного классификатора для определения источников бюджетного финансирования в последствии может быть расширен.

Наиболее целесообразным представляется размещение указанного перечня кодов, на основании которого бюджетом соответствующего уровня может производиться финансирование социальных заказов, в тексте **типового положения о проведении конкурсов на размещение социального заказа**, утверждаемого Постановлением Правительства Российской Федерации.

II. Настоящий законопроект развивает два направления нормативной правовой деятельности:

1. Группа федеральных законов “О некоммерческих организациях”, “Об общественных объединениях” и “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях”.

В названных законах **социальный заказ** упоминается как одна из форм взаимодействия государства с юридически оформленной гражданской инициативой. Тем самым, с принятием предлагаемого специального законопроекта, такое сотрудничество приобретет практическое воплощение. Такая форма взаимодействия в настоящее время широко распространена во всем мире: в США - до трети всех средств, инвестируемых государством в социальную сферу реализуется через некоммерческие неправительственные (в том числе - благотворительные) организации, в ФРГ - до 70%, во Франции - до 80%.

2. Федеральный закон “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”.

Предлагаемый законопроект, подобно действующим федеральным законам “О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд” и “Об оборонном заказе”, является проектом закона развивающего положения “родового” ФЗ “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”.

III. Кроме того, данный законопроект предусматривает использование особой правовой конструкции - **государственного контракта на оказание социальной услуги**. Тем самым, правовое регулирование осуществляется не на основании статей 526-534 и 763-768 ГК РФ, определяющих регламентацию взаимоотношений, складывающихся при заключении **договора подряда**, а

статьями 779-783 ГК РФ, то есть **договором об оказании возмездной услуги**.

IV. Одним из основных принципов настоящего законопроекта является распределение средств, направляемых на решение социальных проблем, на основе результатов **открытых публичных конкурсов**. Указанный механизм позволит повысить уровень конкуренции между организациями различных форм собственности при реализации **целевых социальных программ**, обеспечит **“прозрачность”** расходования средств на социальные нужды, и, следовательно, повысит, в конечном итоге, экономическую эффективность **социального инвестирования**. Обязательным условием таких конкурсов должно стать привлечение конкурсантами **дополнительных внебюджетных инвестиций**, в том числе - на оплату расходов по осуществлению конкурсного производства. Указанное дополнительное условие позволит, во-первых, обеспечить выполнение социального заказа меньшими финансовыми ресурсами, а, во-вторых, - активизировать привлечение средств коммерческого сектора и средств из-за рубежа.

V. Одновременно с этим, обеспечивается поддержка общественной юридически оформленной инициативы. Однако, речь идет не о **персонифицированных льготах**, выдаваемых той или иной общественной некоммерческой организации, а о поддержке **целевых программ**, направленных на решение наиболее насущных социальных проблем. И такая поддержка обуславливается обязательным заключением **государственного контракта**, который будет **жестко** регламентировать целевое и целесообразное расходование бюджетных средств и предусматривать контроль со стороны государства на всех этапах выполнения **государственного социального заказа**.

VI. Налоговые льготы и привилегии, указанные в законопроекте, способны придать средствам, направляемым в виде налогов и (или) иных платежей в бюджет и распыляемым в нем, целевой и, следовательно, более эффективный характер.

Возможность решения большего количества проблем социальной сферы, создает дополнительный фактор стабилизации ситуации в обществе. Содействие со стороны государства в реализации гражданской активности, в лице общественных некоммерческих организаций, создает основу для формирования в России базы для **социального партнерства** между государством, коммерческим и некоммерческим секторами экономики, то есть для воплощения конституционного принципа: **Российская Федера-**

ция - социальное государство (ст.7 Конституции Российской Федерации).

Указанный законопроект не предусматривает привлечения дополнительных бюджетных средств, поэтому представления технико-экономического обоснования не требуется.

Замечания и предложения Правового управления Государственной Думы, Комитетов Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам и по делам женщин, семьи и молодежи, а также участников парламентских слушаний рабочей группой учтены.

Проект

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ “О ГОСУДАРСТВЕННОМ СОЦИАЛЬНОМ ЗАКАЗЕ“

Статья 1. ПРЕДМЕТ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Настоящий Закон регулирует общие принципы и положения формирования, размещения и исполнения на контрактной (договорной) основе государственных заказов на реализацию социальных проектов и программ для общественных нужд юридическими лицами Российской Федерации, независимо от форм собственности и организационно-правовых форм, в том числе - благотворительными и иными некоммерческими организациями.

Статья 2. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГОСУДАРСТВЕННОМ СОЦИАЛЬНОМ ЗАКАЗЕ

Законодательство о государственном социальном заказе состоит из настоящего Закона, других законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принимаемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Статья 3. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ЗАКОНЕ

Государственный социальный заказ - экономико-правовая форма реализации приоритетных целевых социальных программ, направленных на решение социально значимых проблем межгосударственного, федерального и (или) регионального уровней, обеспеченных в основном за счет средств бюджета российской Федерации, путем заключения контрактов (договоров) на конкурсной основе.

Мероприятия, направленные на решение социально значимых проблем, не вошедшие в структуру государственного социального заказа, могут осуществляться за счет целевого государственного финансирования – выдачи государственных грантов.

Целевая социальная программа (далее в тексте - **целевая программа**) - комплекс проектов, мероприятий и мер, направленных на решение наиболее значимых социальных проблем населения Российской Федерации.

Государственный контракт на выполнение социального заказа (далее в тексте - **Государственный контракт**) - договор, заключаемый между Государственным Заказчиком и Исполнителем социального заказа на основании результатов открытого публичного конкурса. Преимущественной правовой основой Государственного контракта является договор на оказание возмездной услуги.

Государственный Заказчик - уполномоченный Правительством Российской Федерации государственный орган, обладающий необходимыми инвестиционными ресурсами или юридическое лицо, наделенное соответствующим государственным органом правом распоряжаться такими ресурсами.

Исполнитель социального заказа - юридическое лицо любой формы собственности и организационно-правовой формы, в том числе - благотворительная или иная некоммерческая организация, ставшая победителем открытого публичного конкурса.

Статья 4. УРОВНИ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗМЕЩЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

В соответствии со структурой законодательных и исполнительных органов государственной власти и бюджетным устройством Российской Федерации устанавливаются следующие уровни формирования и размещения государственных социальных заказов для обеспечения:

- межгосударственных (в которых участвует Российская Федерация) общественных нужд;
- федеральных общественных нужд;
- общественных нужд субъектов Российской Федерации и ее регионов.

Для решения социальных задач местного значения могут быть использованы аналогичные принципы и порядок формирования, размещения и исполнения государственных социальных заказов. Дополнительные средства для решения социальных задач местного значения могут поступать из бюджетов других уровней.

Статья 5. ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Формирование социальных заказов осуществляют государственные заказчики на основе утвержденных целевых социальных программ.

Целевые программы разрабатываются с учетом условий, сроков и порядка формирования бюджета Российской Федерации и бюджетов субъектов РФ и включают общий объем предполагаемых поступлений и расходов, этапы и сроки реализации каждой программы, планируемый социальный и социально-экономический эффект, механизмы и формы ее анализа и оценки исполнения, а также иные сведения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При разработке целевых программ необходимо обеспечивать согласованность и комплексность решения межгосударственных, федеральных, региональных проблем и проблем местного значения. При этом формирование социального заказа должно быть обусловлено наличием группы конечных получателей услуг.

Статья 6. ПОРЯДОК РАЗРАБОТКИ И УТВЕРЖДЕНИЯ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ

Разработка межгосударственных (в которых участвует Российская Федерация) и федеральных целевых программ осуществляется исполнительными органами государственной власти Российской Федерации, определяемыми Правительством Российской Федерации, региональных целевых программ - исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации на основе

обеспечения широкого доступа к обсуждению этих программ всех заинтересованных организаций и лиц.

Порядок разработки и реализации межгосударственных и федеральных целевых программ устанавливается Правительством Российской Федерации; региональных целевых программ - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Межгосударственные и федеральные целевые программы в соответствии с их приоритетностью утверждаются Федеральным Собранием Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации и финансируются за счет средств государственного бюджета Российской Федерации и внебюджетных источников, привлекаемых для выполнения указанных программ и обеспечения нужд под государственные гарантии.

Региональные целевые программы утверждаются соответствующими законодательными (представительными) органами власти на основании законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации, договоров между субъектами Российской Федерации и финансируются за счет средств их бюджетов, а также внебюджетных источников, привлекаемых для этих целей.

Инициаторами целевых программ могут выступать как юридические, так и физические лица.

Статья 7. РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Правительство Российской Федерации определяет государственных заказчиков, обеспечивающих выполнение и финансирование межгосударственных и федеральных целевых программ и контроль за их реализацией.

Организацию работы по выполнению региональных целевых программ обеспечивают государственные заказчики, определяемые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Государственные Заказчики являются ответственными за организацию выполнения целевых программ и сформированных на их основе социальных заказов.

Размещение государственных социальных заказов производится в форме проведения открытых публичных конкурсов. В таких конкурсах могут принимать участие юридические лица Российской Федерации любых форм собственности и организационно-правовых форм, в том числе - благотворительные и иные

некоммерческие организации, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Порядок и условия проведения конкурса определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Типовое положение о проведении конкурса по размещению государственного социального заказа (далее в тексте - *конкурса*) утверждается постановлением Правительства Российской Федерации.

Победитель (победители) конкурса получает статус Исполнителя (Исполнителей) государственного социального заказа, (далее в тексте - *Исполнитель*).

Исполнитель, определяемый по результатам конкурса, является непосредственным исполнителем социального заказа и заключает с Государственным Заказчиком государственный контракт.

Государственный Заказчик обеспечивает Исполнителя финансовыми и иными ресурсами для реализации государственного контракта в соответствии с утвержденными целевыми программами и условиями государственного контракта.

Государственный Заказчик осуществляет контроль за целевым и рациональным использованием финансовых и материальных средств, выделяемых на выполнение соответствующего государственного социального заказа.

Статья 8. КОНТРАКТ НА ВЫПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Государственный контракт, составляемый на основании законодательства Российской Федерации, является основным документом, регламентирующим права и обязанности Государственного Заказчика и Исполнителя и регулирующим правовые, экономические и организационно-технические взаимоотношения сторон.

Типовые формы и виды государственных контрактов на выполнение государственного социального заказа, порядок и условия их заключения, реализации, изменения и расторжения определяются исполнительными органами власти соответствующего уровня.

Изменение условий государственного контракта или его расторжение должно сопровождаться подписанием сторонами дополнительного соглашения.

В случае расторжения государственного контракта, указанное соглашение подлежит утверждению исполнительным органом власти соответствующего уровня.

Споры между Исполнителем социального заказа и Государственным Заказчиком при заключении, исполнении, изменении или расторжении государственных контрактов на выполнение государственного социального заказа, а также о возмещении имущественного или иного ущерба рассматриваются в установленном законом порядке.

Статья 9. ПОРЯДОК ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

При утверждении межгосударственных, федеральных и региональных целевых программ для их выполнения государственными заказчиками определяются объемы финансирования и выделения иных ресурсов, включая валютные, привлекаемые для решения социально значимых проблем из бюджета Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников.

Для выполнения государственного социального заказа Исполнителем социального заказа могут также использоваться и иные источники финансирования. Объемы дополнительно привлекаемых Исполнителем с указанной целью средств устанавливаются соответствующими положениями о проведении конкурса.

Статья 10. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕВЫПОЛНЕНИЕ ИЛИ НЕНАДЛЕЖАЩЕЕ ВЫПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение государственного социального заказа перед государством, в лице исполнительных органов власти, несет Государственный Заказчик.

Исполнитель несет ответственность перед Государственным Заказчиком за использование средств, полученных на выполнение социального заказа в соответствии с государственным контрактом и законодательством Российской Федерации.

Статья 11. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ИСПОЛНИТЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Признавая социальную значимость выполнения государственных социальных программ, органы представительной и исполнительной государственной власти оказывают Исполнителям социальных заказов, а также организациям, способствующим выполнению указанных программ, поддержку в следующих формах:

- предоставление федеральными законами льгот по уплате налогов, подлежащих внесению в федеральный бюджет, таможенных и иных сборов и платежей;
- предоставление Указами Президента и постановлениями Правительства Российской Федерации налоговых и иных льгот и привилегий;
- предоставление органами представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации налоговых и иных льгот в пределах их компетенции.

Исполнители государственного социального заказа независимо от организационно-правовых форм и форм собственности при реализации государственных социальных заказов руководствуются налоговыми нормативами и нормами, предусмотренными законодательством Российской Федерации для соответствующих государственных учреждений и организаций.

Юридические и физические лица, обеспечивающие дополнительное финансирование государственного социального заказа, пользуются государственной поддержкой в пределах конкретного социального заказа.

Предоставление налоговых льгот и привилегий в связи с участием в разработке и реализации целевых программ и исполнении социального заказа в индивидуальном порядке запрещается.

Статья 12. ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ НАСТОЯЩЕГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА

Настоящий Закон в полном объеме вступает в силу с 01 января 2000 года.

Правительству Российской Федерации:

1. При формировании бюджета на 2000 финансовый год - предусмотреть выделение средств в бюджете социальной сферы

на реализацию социальных заказов, согласно статье 9 настоящего Закона.

2. В течение 1999 года осуществить:

- мероприятия, направленные на разработку дополнительных нормативно-правовых документов, связанных с проведением открытых публичных конкурсов на выполнение социального заказа - в срок до 01.06.1999г.;

- конкурсное размещение краткосрочных (длительностью до 3 месяцев) пилотных проектов по социальному заказу, - в срок до 01.10.1999г., с последующей оценкой результатов исполнения указанных контрактов.

(Вариант: Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.)

Статья 13. О ПРИВЕДЕНИИ ПРАВОВЫХ АКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СООТВЕТСТВИЕ С НАСТОЯЩИМ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ

Предложить Президенту Российской Федерации и поручить Правительству Российской Федерации привести свои правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Поручить Правительству Российской Федерации в двухмесячный срок разработать и утвердить типовое положение о проведении конкурса по размещению государственного социального заказа и типовой государственный контракт на выполнение государственного социального заказа. При разработке указанного типового государственного контракта учесть, что правовой основой его должен стать договор на оказание возмездной услуги.

Приложение 2

Пр о е к т

О СОЦИАЛЬНОМ ЗАКАЗЕ ДЛЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. ПРЕДМЕТ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Настоящий закон регулирует отношения, возникающие в процессе размещения среди некоммерческих организаций на конкурсной основе государственных и муниципальных социаль-

ных заказов с целью реализации общественно значимых социальных программ в городе Москве.

Статья 2. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О СОЦИАЛЬНОМ ЗАКАЗЕ

Законодательство о социальном заказе для некоммерческих организаций состоит из настоящего Закона, других законов и правовых актов города Москвы, принимаемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также Уставом города Москвы.

Статья 3. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ЗАКОНЕ

Социальный заказ для некоммерческих организаций (далее по тексту - **социальный заказ**) - одна из форм реализации целевых социальных проектов и программ городского, окружного и (или) районного уровней города Москвы, осуществляемая на конкурсной основе некоммерческими организациями.

Правовой формой контракта на выполнение социального заказа является договор на оказание возмездных услуг в рамках утвержденной социальной программы в соответствии с основными сферами деятельности, определенными Федеральным законом "О некоммерческих организациях".

Социальная программа - объединенный по отраслевым, целевым, финансовым и иным признакам комплекс бесприбыльных проектов и мероприятий, направленных на решение социально значимых проблем населения города Москвы и согласованных между собой по задачам (целям), срокам исполнения и ресурсам.

Заказчик - орган городской или районной администрации в городе Москве, наделенный Правительством Москвы на основе соответствующего нормативного правового акта полномочиями по формированию и размещению социального заказа на конкурсной основе, по обеспечению Исполнителя финансовыми или иными ресурсами, а также по контролю за исполнением заказа.

Исполнитель - юридическое лицо, некоммерческая организация любой организационно-правовой формы и формы собст-

венности, осуществляющая свою деятельность на территории города Москвы, ставшая победителем публичного конкурса на выполнение социального заказа, с которой заключен договор (контракт) в установленном законом порядке.

Статья 4. НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО СОЦИАЛЬНОМУ ЗАКАЗУ

Направлениями деятельности по социальному заказу в г. Москве являются:

- социальная защита и реабилитация лиц с ограниченной трудоспособностью и (или) лишенных семейной поддержки;
- организация рабочих мест для граждан, нуждающихся в особой социальной защите, в том числе для увольняемых в запас военнослужащих и членов их семей, а также содействие их профессиональному обучению, переобучению и трудоустройству;
- содействие укреплению мира, дружбы и согласия между народами, предотвращение социальных, национальных и религиозных конфликтов, а также оказание помощи пострадавшим в этих конфликтах, вынужденным переселенцам и беженцам, жертвам репрессий;
- внешкольная работа с детьми;
- социальная и правовая защита детей, профилактика детской безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- организация детского и молодежного досуга культурно-образовательного и спортивно-оздоровительного характера;
- социальная работа с детьми и подростками по месту жительства;
- инновационные формы образовательной деятельности;
- здравоохранение;
- борьба с алкоголизмом и наркоманией;
- самоорганизация граждан по месту жительства;
- правовое просвещение;
- научные исследования;
- охрана и содержание объектов культуры и памятников истории;
- защита окружающей среды и экологические мероприятия;
- другие направления в социальной сфере, признанные Правительством Москвы приоритетными.

ГЛАВА II. ФОРМИРОВАНИЕ ЦЕЛЕВЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ И СОЦИАЛЬНЫХ ЗАКАЗОВ

Статья 5. РАЗРАБОТКА И УТВЕРЖДЕНИЕ ЦЕЛЕВЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ

Разработка городских социальных программ осуществляется Правительством города Москвы, окружных социальных программ - Префектом административного округа, районных социальных программ - районной Управой на основе обеспечения широкого доступа к обсуждению указанных программ всех заинтересованных организаций и лиц.

Субъектами инициативы по внесению проектов городских социальных программ вправе выступать мэр Москвы, Правительство Москвы, Московская городская Дума либо депутат Московской городской Думы.

Субъектами инициативы по внесению проектов окружных социальных программ вправе выступать депутаты Московской городской Думы, Префект административного округа, Глава районной Управы либо районное Собрание.

Субъектами инициативы по внесению проектов районных социальных программ вправе выступать Глава районной Управы, районное Собрание либо советник районного Собрания.

С общественной инициативой по разработке социальных программ вправе выступать любые юридические и физические лица, направляющие свои проекты субъектам инициативы, указанным в частях 2, 3 и 4 настоящей статьи.

Социальные программы разрабатываются с учетом условий, сроков и порядка формирования бюджета города Москвы в соответствии с Законом города Москвы "О бюджетном процессе в Москве".

Порядок разработки и реализации городских, окружных и районных социальных программ устанавливается Правительством города Москвы.

Городские социальные программы утверждаются:

- Московской городской Думой по представлению Правительства Москвы, при финансировании программы за счет средств, выделенных на нее отдельной строкой бюджета;
- Правительством Москвы, - при финансировании программы в пределах средств, выделенных по статьям бюджета, соответствующим целям программы.

Окружные социальные программы утверждаются Префектом административного округа.

Районные социальные программы, согласованные с Префектом соответствующего административного округа, утверждаются районным Собранием.

Правительство Москвы, Префект административного округа и Глава районной Управы вправе объявлять конкурсы на разработку социальных программ.

Статья 6. ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗМЕЩЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Формирование социального заказа осуществляет Заказчик на основе утвержденной социальной программы и решения городских органов власти, Префекта административного округа и (или) районных органов власти о реализации указанной программы посредством социального заказа.

В соответствии с целями социальных программ, социальные заказы могут формироваться как из элементов одной программы так и из одной или нескольких программ. При этом формирование социального заказа должно быть обусловлено наличием группы конечных получателей услуг.

В соответствии с принципами создания социальных программ, устанавливаются уровни формирования и размещения социальных заказов для обеспечения:

- городских общественных нужд;
- окружных общественных нужд;
- районных общественных нужд.

Городские общественные нужды могут удовлетворяться на территории административного округа в случае, если Префект данного административного округа наделен Правительством Москвы полномочиями выступить Заказчиком по формированию и размещению социального заказа, и бюджетом города Москвы для реализации социального заказа на территории указанного административного округа предусмотрены соответствующие финансовые ресурсы.

Порядок формирования, размещения и исполнения в городе Москве социальных заказов для обеспечения федеральных и межрегиональных нужд определяется законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними правовыми актами города Москвы, договорами города Москвы с другими субъектами Российской Федерации.

Статья 7. ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ И СОЦИАЛЬНЫХ ЗАКАЗОВ

Финансовое и иное обеспечение выполнения городских социальных программ осуществляется за счет:

- бюджета города Москвы;
- внебюджетных фондов, соответствующих профилю конкретной программы;
- имущества, выделенного Заказчиком для выполнения программы безвозмездно или на льготных условиях;
- дополнительных средств и (или) иных ресурсов, привлекаемых Исполнителем городского социального заказа при его реализации;
- добровольных вкладов юридических и физических лиц;
- иных поступлений, предусмотренных действующим законодательством.

Финансирование городских программ из бюджета осуществляется за счет средств, выделенных по статьям, соответствующим целям программы и(или) предусматривается отдельной строкой бюджета.

Финансирование окружных программ осуществляется за счет:

- внебюджетных средств и фондов соответствующего административного округа;
- имущества, выделенного Заказчиком для выполнения программы безвозмездно или на льготных условиях;
- дополнительных средств и (или) иных ресурсов, привлекаемых Исполнителем городского социального заказа при его реализации;
- добровольных вкладов юридических и физических лиц;

Финансирование, а также иное обеспечение районных социальных программ осуществляется за счет:

- средств, предусмотренных в бюджете города для передачи району либо, в случаях, предусмотренных статьей 42 Устава города Москвы, за счет средств бюджета района;
- внебюджетных фондов;
- имущества, выделенного Заказчиком для выполнения программы безвозмездно или на льготных условиях;
- дополнительных средств и (или) иных ресурсов, привлекаемых Исполнителем районного социального заказа при его реализации;
- добровольных вкладов физических и юридических лиц;

- иных поступлений, предусмотренных действующим законодательством.

Выделение средств из бюджета на социальные программы осуществляется в порядке, установленном действующим законодательством для формирования бюджета города Москвы.

Общий объем средств, расходуемых из бюджета на финансирование городских социальных заказов, должен составлять не менее 3 % от суммы средств, направляемых в социальную сферу на реализацию городских социальных программ по направлениям согласно статье 4 настоящего Закона.

Глава III. РАЗМЕЩЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Статья 8. ПРИНЦИПЫ РАЗМЕЩЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Решение о реализации городских социальных программ путем размещения социальных заказов принимаются Правительством Москвы.

Решение о реализации окружных социальных программ путем размещения социальных заказов принимаются Префектом соответствующего административного округа.

Решение о реализации районных социальных программ путем размещения социальных заказов принимаются Главой районной Управы.

В целях организации работы по выполнению городских программ Правительство города Москвы определяет Заказчиков, обеспечивающих финансирование городских и окружных программ и контроль за их реализацией.

Районная Управа является Заказчиком на выполнение районного социального заказа и осуществляет деятельность по организации размещения социального заказа и контролю за его выполнением.

Статья 9. СУБЪЕКТЫ ПРИ РАЗМЕЩЕНИИ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Заказчики организуют выполнение социальных программ и сформированных на их основе социальных заказов.

Размещение социальных заказов производится Заказчиком на основе проведения публичных конкурсов. В таких конкурсах вправе принимать участие юридические лица - некоммерческие

организации любых организационно-правовых форм и форм собственности, зарегистрированные в Российской Федерации и осуществляющие свою деятельность на территории города Москвы.

Победитель Конкурса на выполнение социального заказа получает статус Исполнителя и заключает с Заказчиком договор (контракт).

ГЛАВА IV. ОСОБЕННОСТИ КОНКУРСА ПО РАЗМЕЩЕНИЮ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Статья 10. ПОЛНОМОЧИЯ И ФУНКЦИИ ЗАКАЗЧИКА

Заказчик на основе утвержденных социальных программ осуществляет формирование отдельных социальных заказов, исходя из необходимости определения группы конечных получателей соответствующих социальных услуг.

Заказчик составляет описание социального заказа (техническое задание), размещение которого будет осуществляться путем проведения конкурса.

Заказчик осуществляет контроль за целевым и рациональным расходованием финансовых и иных средств, направляемых из всех источников, установленных настоящим Законом и условиями конкурса, на выполнение соответствующего социального заказа и получаемых за счет предоставляемых льгот.

Статья 11. КОНКУРСНАЯ КОМИССИЯ

Заказчик формирует конкурсную комиссию.

Порядок работы конкурсной комиссии определяется Законом города Москвы “О городских государственных заказах”.

В состав конкурсной комиссии должны входить:

- представитель (представители) Заказчика;
- представители заинтересованных в выполнении социального заказа ведомств;
- эксперты, специалисты в области конкретного социального заказа;
- представители негосударственных некоммерческих организаций, не участвующих в конкурсе.

Председатель конкурсной комиссии назначается Заказчиком.

Конкурсная комиссия самостоятельно определяет порядок организации своей работы. Заседание конкурсной комиссии правомочно, если на нем присутствует более 2/3 от списочного состава комиссии.

Все решения конкурсной комиссии принимаются абсолютным большинством голосов членов комиссии.

Для обеспечения открытости Заказчик публикует сообщение о проведении конкурса в городской газете, официальном печатном издании Правительства Москвы, за 30 дней до его проведения.

Информационное сообщение о проведении конкурса должно содержать:

- краткое описание существа социального заказа, сформулированное Заказчиком, с указанием сроков планируемой реализации указанного заказа;

- объем, порядок и формы государственного финансирования для выполнения соответствующего социального заказа;

- обязательные условия конкурса и критерии выбора победителя, порядок ознакомления с условиями конкурса;

- сроки подачи заявок;

- адрес и контактный телефон конкурсной комиссии;

- перечень документов, представляемых для участия в конкурсе;

- дата, время и место подведения итогов конкурса;

- сроки объявления победителя конкурса.

Председатель конкурсной комиссии несет ответственность за соответствие и полноту сведений, публикуемых в информационном сообщении о проведении конкурса, о содержании социального заказа, сформулированном в соответствующих социальных программах.

Статья 12. ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА

Для обеспечения независимой экспертной оценки заявок участников конкурса и социально-экономической эффективности реализуемых на основании настоящего Закона социальных заказов Заказчик создает временную комиссию, в состав которой входят специалисты в области реализации соответствующего социального заказа, а также независимые эксперты социальных программ либо экспертные организации.

Экспертная комиссия оценивает заявки претендентов, а также социально-экономическую эффективность реализации конкретного социального заказа на промежуточных и завершаю-

щем этапах. Возможно также проведение указанной оценки в постпроектный период по истечении определяемого Заказчиком периода времени.

Статья 13. УСЛОВИЯ УЧАСТИЯ В КОНКУРСЕ

К участию в конкурсе допускаются юридические лица, указанные в части 2 статьи 9 настоящего Закона, своевременно подавшие и представившие для участия в конкурсе документы, предусмотренные частью 3 настоящей статьи.

Установление иных ограничений для участия в конкурсе не допускается.

Для участия в конкурсе заявитель представляет следующие документы:

- учредительные документы заявителя (нотариально заверенные копии Свидетельства о регистрации и Устава);
- копию баланса за предшествующий объявлению конкурса квартал с отметкой налоговой инспекции;
- заявку на участие в конкурсе по образцу и в соответствии с требованиями, установленными конкурсной комиссией;
- документ - обязательство заявителя о выполнении условий конкурса;
- справка из Госкомстата;
- конкурсные предложения заявителя, содержащие описание проекта и (или) комплекса мероприятий, осуществляемых заявителем при выполнении социального заказа в рамках финансовых средств, выделяемых на его реализацию (предложения подаются в запечатанном конверте);
- лицензии - в случае, если выполнение конкретного социального заказа требует осуществление лицензируемых видов деятельности, а также иные документы подтверждающие соответствие квалификационным требованиям;
- рекомендации государственных органов и негосударственных организаций, при наличии указанных рекомендаций.

К заявке прилагается подписанная заявителем опись представленных документов (в двух экземплярах), на одном из которых, остающемся у заявителя, при подаче заявки делается отметка о ее регистрации конкурсной комиссией либо об отказе в ее регистрации по основаниям, предусмотренным частью 2 статьи 9 и частью 5 настоящей статьи Закона.

Заявителю может быть отказано в участии в конкурсе в следующих случаях:

- заявитель не относится к категории юридических лиц, указанных в части 2 статьи 9 настоящего Закона;
- заявка на участие в конкурсе подана по истечении установленного для этого срока;
- в сроки, установленные для подачи заявок, заявителем не представлены все документы, предусмотренные пунктами 1-9 части 3 настоящей статьи Закона;
- невнесение в установленный срок залоговой суммы;
- установление конкурсной комиссией факта представления искаженных или недостоверных сведений о претенденте на участие в конкурсе.

Отказ в участии в конкурсе по основаниям, не указанным в настоящей статье, не допускается.

Статья 14. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ КОНКУРСА

Основные положения порядка проведения конкурса устанавливаются в соответствии с законом города Москвы “О городских государственных заказах”.

При повторном рассмотрении заявок, поданных на конкурс, результаты подводятся независимо от количества участников. В случае, если уровень представленных предложений, степень их проработки признаны конкурсной комиссией неудовлетворительными, комиссия принимает решение о признании конкурса несостоявшимся. Такое решение комиссии должно быть утверждено Заказчиком. Заказчик в семидневный срок с момента утверждения такого решения обязан опубликовать указанное решение в изданиях, в которых публиковалось информационное сообщение о проведении конкурса.

В случае признания повторного конкурса несостоявшимся орган городской администрации, представляющий данную сферу социальной работы и(или) районная Управа, вправе назначить Исполнителем социального заказа государственное (муниципальное) унитарное предприятие или учреждение, работающее по тематике заказа.

В протоколе об итогах конкурса указываются:

- дата и номер протокола;
- состав конкурсной комиссии;
- наименование Заказчика;
- полное наименование соответствующего социального заказа с указанием сроков его выполнения, объемов и источников финансирования;
- краткое описание предложений претендентов;

- сведения о победителе.

Протокол об итогах конкурса подписывается в 2-х экземплярах. Каждый экземпляр протокола подписывается всеми членами конкурсной комиссии. Все экземпляры протокола имеют равную силу и предназначены для предоставления победителю конкурса, а также для хранения в делах Заказчика.

Проект договора (контракта) Заказчика с победителем конкурса, экземпляры протокола об итогах конкурса, подписанные всеми членами конкурсной комиссии с правом решающего голоса, представляются Заказчику в трехдневный срок со дня объявленной в информационном сообщении даты подведения итогов конкурса.

Скрытие заявок участников, их неучет при приеме, регистрации и подведении итогов конкурса (невключение в соответствующие протоколы), а также иные нарушения порядка, определяемого для проведения конкурса настоящим Законом, влекут за собой ответственность должностных лиц, уполномоченных на осуществление соответствующих действий или выполнение функций на основании действующего законодательства.

В случаях выявления обстоятельств, указанных в части 7 настоящей статьи Закона, Заказчик не имеет права утвердить протокол об итогах конкурса. В указанных случаях Заказчик обязан в семидневный срок с даты принятия указанного решения опубликовать информационное сообщение о признании результатов конкурса недействительными в том же издании, в котором было опубликовано информационное сообщение о проведении конкурса.

В случае отсутствия на дату подведения итогов конкурса зарегистрированных заявок на участие в конкурсе или в случае, если подана единственная заявка, Заказчик в семидневный срок с указанной даты обязан опубликовать информационное сообщение о признании конкурса несостоявшимся в том же издании, в котором было опубликовано информационное сообщение о проведении конкурса. В этом случае, конкурсная комиссия и Заказчик осуществляют процедуры, предусмотренные Законом города Москвы “О городских государственных заказах”.

Не позднее десяти календарных дней с момента утверждения протокола об итогах конкурса Заказчик публикует информационное сообщение об итогах конкурса в тех же изданиях, в которых было опубликовано информационное сообщение о проведении конкурса. Сообщение должно содержать сведения о победителе конкурса.

Споры, возникающие в связи с проведением конкурсов на размещение социального заказа, рассматриваются в установленном законом судебном порядке.

Статья 15. КРИТЕРИИ ВЫБОРА ПОБЕДИТЕЛЯ КОНКУРСА

Основными критериями выбора победителя конкурса являются:

- организационная состоятельность победителя (наличие развитой инфраструктуры, оборудования, достаточное кадровое обеспечение);

- наличие опыта работы в направлении конкурсного вида социальной деятельности и (или) объекта социального заказа;

- уровень проработки проекта или мероприятий, связанных с выполнением конкретного социального заказа: организационная, технико-экономическая, кадровая, финансовая и иная проработка;

- степень социально-экономической эффективности реализации предлагаемого проекта (комплекса мероприятий);

- оплата победителем конкурса расходов, указанных в части 2 статьи 16 настоящего Закона;

- привлечение конкурсантами дополнительных средств и (или) ресурсов. Дополнительные средства и (или) ресурсы, указанные в пункте 4 части 1 статьи 7, в пункте 3 части 3 статьи 7 и в пункте 4 части 4 статьи 7 настоящего Закона привлекаются из собственных источников либо за счет источников третьих лиц. Размеры дополнительно привлекаемых средств и (или) ресурсов устанавливаются Заказчиком при формировании конкретного социального заказа.

Предпочтение при выборе победителя, при прочих равных условиях соответствия основным критериям, отдается:

- организациям, участвовавшим в разработке целевой социальной программы, на основании которой сформирован данный социальный заказ;

- благотворительным организациям;

- организациям, привлекающим дополнительные средства и (или) ресурсы в объеме, превышающем требования, установленные Заказчиком при формировании конкретного социального заказа;

- организациям, гарантирующим передачу наименьшей доли объема работ в рамках социального заказа (в сравнении с дру-

гими участниками конкурса) на исполнение сторонним организациям-соисполнителям.

Статья 16. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОВЕДЕНИЯ КОНКУРСА НА РАЗМЕЩЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Расходы, связанные с проведением конкурса на размещение социального заказа, осуществляются из дополнительных средств, привлеченных победителем конкурса для выполнения соответствующего социального заказа.

Указанные расходы включают:

- оплату стоимости публикаций в средствах массовой информации, в соответствии с частью 6 статьи 11 настоящего Закона;
- оплату работы членов конкурсной комиссии;
- оплату работы членов экспертной комиссии;
- организационные расходы.

Победитель конкурса несет все расходы, связанные с его проведением и указанные в части 2 настоящей статьи.

ГЛАВА V. ПРАВООТНОШЕНИЯ ЗАКАЗЧИКА И ИСПОЛНИТЕЛЯ

Статья 17. ДОГОВОР (КОНТРАКТ) НА ВЫПОЛНЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Договор (контракт) является основным документом, регламентирующим права и обязанности Заказчика и Исполнителя и регулирующим экономические, правовые и организационно-технические взаимоотношения сторон.

Обязательной правовой основой договора (контракта) на выполнение социального заказа является договор об оказании возмездной услуги.

Типовые формы договоров (контрактов) на выполнение социального заказа, порядок и условия их заключения, исполнения и расторжения определяются и разрабатываются Правительством города Москвы в соответствии с Гражданским Кодексом Российской Федерации.

Заказчик обеспечивает Исполнителя финансовыми, в том числе валютными, и иными ресурсами для реализации договора (контракта) в соответствии с утвержденными целевыми социальными программами и условиями договора (контракта).

Заказчик осуществляет контроль за целевым и целесообразным расходованием финансовых и иных средств, выделяемых на выполнение соответствующего социального заказа и получаемых за счет предоставляемых льгот.

При изменении условий договора (контракта) или его расторжении стороны подписывают соответствующее соглашение.

Соглашение о расторжении договора (контракта) на выполнение городского социального заказа вступает в силу после его утверждения Правительством Москвы.

Соглашение о расторжении договора (контракта) на выполнение районного социального заказа вступает в силу после его утверждения Главой районной Управы.

Споры между Исполнителем и Заказчиком при заключении, исполнении, изменении или расторжении договоров (контрактов) на выполнение социального заказа, а также о возмещении имущественного или иного ущерба рассматриваются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 18. УСЛОВИЯ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДОГОВОРА (КОНТРАКТА)

Договор (контракт) на выполнение социального заказа подписывается Заказчиком и Исполнителем в течение 10 дней со дня утверждения протокола об итогах конкурса и включает в себя следующие данные:

- сведения о сторонах, заключающих договор (контракт);
- условия договора (контракта), составляемого Заказчиком на основании настоящего Закона;
- взаимные обязательства сторон а также механизмы разрешения споров;
- перечень, порядок и сроки выполнения Исполнителем условий договора (контракта);
- объем, порядок и сроки финансирования для обеспечения выполнения Исполнителем договора (контракта) на реализацию социального заказа;
- порядок и условия отчетности Исполнителя перед Заказчиком за выполнение договора (контракта).

Статья 19. НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТЬ ДОГОВОРА (КОНТРАКТА) НА ВЫПОЛНЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Договор (контракт) на выполнение социального заказа, заключенный по итогам конкурса между Заказчиком и Исполните-

лем признается недействительным в порядке и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Споры о признании недействительными договоров (контрактов) на выполнение социального заказа рассматриваются в арбитражном суде в соответствии с законодательством Российской Федерации.

ГЛАВА VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 20. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕВЫПОЛНЕНИЕ ИЛИ НЕНАДЛЕЖАЩЕЕ ВЫПОЛНЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение социального заказа перед Правительством Москвы, несет Заказчик, который вправе, в порядке регрессного иска, требовать возмещения имущественного или иного ущерба от Исполнителя.

Исполнитель несет ответственность перед Заказчиком за использование средств, полученных на выполнение социального заказа в соответствии с договором (контрактом) и законодательством Российской Федерации.

Статья 21. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ИСПОЛНИТЕЛЕЙ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Московская городская Дума и Правительство города Москвы вправе оказывать исполнителям социальных заказов поддержку в форме предоставления законами города Москвы и Постановлениями Правительства Москвы льгот по уплате налогов, подлежащих внесению в городской бюджет, городских сборов и платежей - на период выполнения социального заказа.

Юридические и физические лица, обеспечивающие дополнительное финансирование социального заказа, пользуются государственной поддержкой в пределах конкретного социального заказа.

Предоставление налоговых льгот и привилегий в связи с участием в разработке и реализации целевых социальных программ и исполнении социального заказа в индивидуальном порядке запрещается.

Статья 22. ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ НАСТОЯЩЕГО ЗАКОНА

Настоящий Закон вступает в силу в полном объеме с 01 января 2000 года.

Правительству Москвы:

- при формировании бюджета на 2000 финансовый год предусмотреть выделение средств в бюджете социальной сферы на реализацию социальных заказов, согласно части 4 статьи 8 настоящего Закона.

- в срок до 01.01.99г. осуществить мероприятия, направленные на разработку дополнительных нормативно-правовых документов, связанных с проведением открытых публичных конкурсов на выполнение социального заказа;

- в срок до 01.07.99г. подготовить и провести конкурсное размещение краткосрочных, длительностью до 3-х месяцев, пилотных проектов по социальному заказу в городе Москве, с последующей оценкой результатов исполнения;

- в бюджете города Москвы на 1999 г. предусмотреть выделение соответствующих средств для проведения пилотных проектов, указанных в пункте 3 части 2 настоящей статьи.

Приложение 3

Проект

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ ТОМСКАЯ ОБЛАСТЬ ЗАКОН ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

О социальном заказе в Томской области

Принят Государственной Думой Томской области

ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. ПРЕДМЕТ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Настоящий Закон устанавливает общие принципы и положения формирования, размещения и исполнения на конкурсной (договорной) основе социальных заказов Томской области и му-

ниципальных социальных заказов на реализацию социальных программ и целевых социальных мероприятий для социальных нужд Томской области.

Статья 2. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О СОЦИАЛЬНОМ ЗАКАЗЕ

Законодательство о социальном заказе в Томской области состоит из Федерального законодательства, настоящего Закона, других законов Томской области, принимаемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также Уставом Томской области.

Статья 3. СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ

Социальный заказ в Томской области - это задание Администрации Томской области и (или) органа местного самоуправления, выдаваемое на открытой **конкурсной основе** организациям на выполнение **услуг** в рамках целевых областных, общеобластных, муниципальных социальных программ путем заключения контракта с обеспечением гарантированных источников финансирования.

Предметом социального заказа может являться разработка и реализация целевых социальных мероприятий (программ, акций), направленных на решение конкретных социально значимых проблем для населения Томской области, в том числе проведение социальных исследований.

ГЛАВА II. ФОРМИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Статья 4. ВИДЫ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Настоящим Законом устанавливается порядок формирования, размещения и исполнения на территории Томской области следующих видов социального заказа:

- областной социальный заказ - для обеспечения социальных нужд Томской области в рамках целевых социальных программ;

- муниципальный социальный заказ - для обеспечения социальных нужд муниципальных образований Томской области в рамках целевых социальных программ.

Порядок формирования, размещения и исполнения на территории Томской области социальных заказов для обеспечения межрегиональных нужд определяется соответствующими дого-

ворами Томской области с другими субъектами Российской Федерации.

Статья 5. ФОРМИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Формирование социальных заказов в Томской области осуществляют Заказчики на основе **утвержденных целевых социальных программ.**

В соответствии с задачами целевых социальных программ социальные заказы могут формироваться как из элементов одной программы, так и из одной или нескольких программ. При этом формирование социального заказа должно быть обусловлено наличием группы конечных получателей услуг.

Для разработки проектов социальных заказов на договорной основе могут привлекаться предприятия, организации, общественные объединения и другие юридические лица Российской Федерации, независимо от форм собственности и организационно-правовых форм, а также физические лица, занимающиеся разработкой социально значимых проблем для населения Томской области.

Статья 6. РАЗМЕЩЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

В целях организации работы по выполнению социальных целевых программ определяется Заказчик, обеспечивающий финансирование целевых социальных программ и контроль за их реализацией. Заказчиками могут являться:

- для областных социальных программ - департаменты, комитеты, управления Администрации Томской области и уполномоченные Администрацией области государственные унитарные предприятия;

- для муниципальных социальных программ - органы местного самоуправления.

Решение о реализации целевых социальных программ посредством размещения социального заказа принимается для области - Администрацией области, для муниципалитета - районной (городской) администрацией.

Размещение социальных заказов производится Заказчиком в форме проведения открытых публичных конкурсов. В конкурсах могут принимать участие **любые юридические лица независимо от форм собственности и организационно-правовых форм**, осуществляющие свою деятельность на территории Томской области.

Положение о проведении конкурса по размещению социального заказа (далее - конкурс) утверждается постановлением Губернатора Томской области.

Победитель конкурса получает статус Исполнителя социального заказа (далее - Исполнитель).

Статья 7. ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Финансирование и материальное обеспечение социального заказа Томской области осуществляется за счет:

- средств, выделяемых по статьям в соответствии с классификацией бюджета;
- средств областных внебюджетных фондов;
- иных поступлений, предусмотренных действующим законодательством.

Финансирование и материальное обеспечение муниципальных социальных заказов осуществляется за счет:

- средств, предусмотренных в областном бюджете Томской области для передачи муниципальным образованиям, либо в случаях, предусмотренных законодательством Томской области, за счет средств бюджетов муниципальных образований;
- внебюджетных фондов муниципальных образований;
- иных поступлений, предусмотренных действующим законодательством.

Выделение бюджетных средств на финансирование социальных заказов осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и Томской области.

Для выполнения социальных заказов Исполнителем могут использоваться и иные источники финансирования.

ГЛАВА III. КОНКУРС ПО РАЗМЕЩЕНИЮ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Статья 8. ПОЛНОМОЧИЯ И ФУНКЦИИ ЗАКАЗЧИКА

Заказчик на основе утвержденных целевых социальных программ осуществляет формирование отдельных социальных заказов, исходя из необходимости определения группы конечных получателей соответствующих социальных услуг.

Заказчик осуществляет составление описания социального заказа (техническое задание), размещение которого будет осуществляться путем проведения конкурса.

Заказчик формирует пакет требований к претендентам на выполнение социального заказа, устанавливает размер залоговой

суммы для участников конкурса, соответствующей стоимости конкурсного производства.

Заказчик составляет проект договора (контракта) на выполнение социального заказа.

Заказчик осуществляет контроль за целевым и целесообразным расходованием финансовых и иных средств, направляемых из всех источников, установленных настоящим Законом и условиями конкурса, на выполнение соответствующего социального заказа.

Статья 9. КОНКУРСНАЯ КОМИССИЯ

Заказчик формирует **конкурсную комиссию**.

В состав конкурсной комиссии должны входить:

- представитель (представители) Заказчика;
- представители заинтересованных в выполнении социального заказа ведомств;
- эксперты, специалисты в области конкретного социального заказа;
- представители негосударственных, коммерческих организаций, не участвующих в конкурсе.

Председатель конкурсной комиссии назначается Заказчиком.

Конкурсная комиссия:

- на основании условий конкурса, подлежащих включению в договор (контракт) на выполнение социального заказа, составляет информационное сообщение о проведении конкурса;
- обеспечивает публикацию информационного сообщения о проведении конкурса, определяет сроки для представления заявок на участие в конкурсе и перечень требований (условий), предъявляемых к участникам конкурса при выполнении социального заказа;
- принимает и регистрирует заявки по мере их поступления;
- до начала конкурса уведомляет заявителя об отказе в допуске к участию в конкурсе по основаниям, предусмотренным **статьей 11** настоящего Закона;
- определяет победителя конкурса;
- оформляет и подписывает экземпляры протокола об итогах конкурса;
- публикует информационное сообщение об итогах конкурса.

Конкурсная комиссия самостоятельно определяет порядок организации своей работы. Заседание конкурсной комиссии пра-

вомочно, если на нем присутствуют все члены комиссии, имеющие право решающего голоса.

Все решения конкурсной комиссии принимаются большинством голосов членов комиссии.

Заявки и документы, представленные претендентами, регистрируются конкурсной комиссией в момент их подачи, путем проставления на них номера, даты и времени их регистрации, а также фамилии, имени и отчества лица, которое производило регистрацию.

Заявки претендентов, поданные по истечении срока приема заявок, указанного в информационном сообщении о проведении конкурса, либо не содержащие документов, предусмотренные *статьей 11* настоящего Закона, не принимаются к рассмотрению конкурсной комиссией.

Отметка об этом с указанием причины отказа в соответствии со *статьей 11* настоящего Закона (при непредставлении документов указывается, какие документы отсутствуют) делается лицом, осуществляющим регистрацию, на описи представленных претендентом документов.

Информационное сообщение о проведении конкурса публикуется в издании (изданиях), тираж которого (которых) позволяет обеспечить информированность всех возможных претендентов, занимающихся такого рода деятельностью.

Информационное сообщение о проведении конкурса должно содержать:

- краткое описание существа социального заказа, сформулированное Заказчиком, с указанием сроков планируемой реализации указанного заказа;
- объем, порядок и формы государственного финансирования для выполнения соответствующего социального заказа;
- обязательные условия конкурса и критерии выбора победителя, порядок ознакомления с условиями конкурса:
- **сроки подачи заявок;**
- адрес и контактный телефон конкурсной комиссии;
- перечень документов, представляемых для участия в конкурсе;
- дата, время и место подведения итогов конкурса;
- сроки объявления победителя конкурса.

Председатель конкурсной комиссии несет ответственность за соответствие и полноту сведений, публикуемых в информационном сообщении о проведении конкурса, о содержании соци-

ального заказа, сформулированном в соответствующих целевых социальных программах.

Статья 10. ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА

Для обеспечения независимой экспертной оценки социально-экономической эффективности реализуемых на основании настоящего Закона социальных заказов Заказчик создает временную комиссию, в состав которой входят специалисты в области реализации соответствующего социального заказа, **а также называемые эксперты социальных программ либо экспертные организации. Экспертная комиссия оценивает социально-экономическую эффективность** реализации конкретного социального заказа на предварительном, промежуточных и завершающем этапах. Возможно также проведение указанной оценки в постпроектный период, по истечении определенного периода времени.

Статья 11. УСЛОВИЯ УЧАСТИЯ В КОНКУРСЕ

К участию в конкурсе допускаются юридические лица, указанные в **статье 6** настоящего Закона, своевременно подавшие и представившие для участия в конкурсе необходимые документы.

Установление иных ограничений для участия в конкурсе не допускается.

Для участия в конкурсе заявитель представляет следующие документы:

- учредительные документы заявителя (нотариально заверенные копии Свидетельства о регистрации и Устава);
- копию баланса за предшествующий объявлению конкурса квартал - с отметкой налоговой инспекции;
- заявку на участие в конкурсе - по образцу и в соответствии с требованиями, установленными конкурсной комиссией;
- документ - обязательство заявителя о выполнении условий конкурса;
- конкурсные предложения заявителя, содержащие описание проекта и (или) комплекса мероприятий, осуществляемых заявителем при выполнении социального заказа в рамках финансовых средств, выделяемых на его реализацию. Предложения подаются в запечатанном конверте;
- лицензии - в случае, если выполнение конкретного социального заказа требует осуществление лицензируемых видов деятельности, а также иные документы, подтверждающие соответствие квалификационным требованиям;

- рекомендации государственных органов и негосударственных организаций, при наличии указанных рекомендаций.

К заявке прилагается подписанные заявителем опись представленных документов (в двух экземплярах), на одном из которых, остающемся у заявителя, при подаче заявки делается отметка о ее регистрации конкурсной комиссией либо об отказе в ее регистрации.

Заявителю может быть отказано в участии в конкурсе в следующих случаях:

- заявитель не может быть участником конкурса по основанию, указанному в **статье 6** настоящего Закона;

- заявка на участие в конкурсе подана по истечении установленного для этого срока;

- в сроки, установленные для подачи заявок, заявителем не представлены все документы, предусмотренные настоящей статьей;

- установление конкурсной комиссией факта представления искаженных или недостоверных сведений о претенденте на участие в конкурсе.

Отказ в участии в конкурсе по основаниям, не указанным в настоящей статье, не допускается.

Статья 12. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ КОНКУРСА

Прием заявок на участие в конкурсе начинается не позднее, чем за пятнадцать дней до объявленной в информационном сообщении даты подведения итогов конкурса.

По окончании срока приема заявок на заседании конкурсной комиссии вскрываются конверты с предложениями участников о мероприятиях по выполнению социального заказа и составляется протокол об окончании приема заявок, подписываемый всеми членами конкурсной комиссии. На заседании конкурсной комиссии при подведении итогов конкурса вправе **присутствовать представители претендентов.**

В протокол об окончании приема заявок включается перечень всех зарегистрированных заявок с указанием наименований организаций-заявителей, а также перечень всех случаев отказа в приеме заявок с указанием причин отказа в соответствии с **статьей 11** настоящего Закона.

Из числа заявок, удовлетворяющих требованиям **статьи 11** настоящего Закона, конкурсная комиссия определяет заявку, автор которой наилучшим образом обосновал и организационно подготовил мероприятия, необходимые для выполнения социального заказа в соответствии со **статьей 13** настоящего Закона.

Участник конкурса, подавший указанную заявку, признается победителем конкурса. Победитель конкурса получает статус Исполнителя.

В случае, если юридическое лицо является единственным участником конкурса, комиссия принимает решение о признании конкурса несостоявшимся и объявляет о дополнительном сроке подачи заявок на конкурс. Дополнительный срок не может превышать 30 дней со дня принятия комиссией указанного решения. Повторное информационное сообщение помещается в изданиях, указанных в *статье 9* настоящего Закона.

При повторном рассмотрении заявок, поданных на конкурс, результаты подводятся независимо от количества участников. В случае, если уровень представленных предложений, степень их проработки признаны конкурсной комиссией неудовлетворительными, комиссия принимает решение о признании конкурса несостоявшимся. Такое решение комиссии должно быть утверждено Заказчиком. Заказчик в 7-дневный срок с момента утверждения такого решения обязан опубликовать указанное решение в изданиях, в которых публиковались информационные сообщения о проведении конкурса.

В случае признания повторного конкурса несостоявшимся орган областной администрации, представляющий данную сферу социальной работы (районная администрация), вправе назначить Исполнителем социального заказа государственное (муниципальное) унитарное предприятие или учреждение, работающее по тематике заказа и имеющее финансирование из средств области (района).

В протоколе об итогах конкурса указываются:

- дата и номер протокола;
- состав конкурсной комиссии;
- наименование Заказчика;
- полное наименование соответствующего социального заказа с указанием сроков его выполнения, объемов и источников финансирования;
- краткое описание предложений претендентов;
- сведения о победителе.

Протокол об итогах конкурса подписывается в 2-х экземплярах. Каждый экземпляр протокола подписывается всеми членами конкурсной комиссии. Все экземпляры протокола имеют равную силу и предназначены для предоставления победителю конкурса, а также для хранения в делах Заказчика.

Проект договора (контракта) Заказчика с победителем конкурса, экземпляры протокола об итогах конкурса, подписанные всеми членами конкурсной комиссии с правом решающего голоса, представляются Заказчику в трехдневный срок со дня объявленной в информационном сообщении даты подведения итогов конкурса.

Соккрытие заявок участников, их неучет при приеме, регистрации и подведении итогов конкурса (не включение в соответствующие протоколы), а также иные нарушения порядка, определяемого для проведения конкурса настоящим Законом, влекут за собой ответственность на основании действующего законодательства.

В случаях выявления обстоятельств, указанных в настоящей статье Закона, Заказчик не имеет права утвердить протокол об итогах конкурса. В указанных случаях Заказчик обязан в 7-дневный срок даты принятия указанного решения опубликовать информационное сообщение о признании результатов конкурса недействительными в тех же изданиях, в которых было опубликовано информационное сообщение о проведении конкурса.

В случае отсутствия на дату подведения итогов конкурса зарегистрированных заявок на участие в конкурсе Заказчик в 7-дневный срок с указанной даты обязан опубликовать информационное сообщение о признании конкурса несостоявшимся в тех же изданиях, в которых было опубликовано информационное сообщение о проведении конкурса. В этом случае конкурсная комиссия и Заказчик осуществляют процедуры, предусмотренные настоящей статьи Закона.

Не позднее 10-ти календарных дней с момента утверждения протокола об итогах конкурса Заказчик публикует информационное сообщение об итогах конкурса в тех же изданиях, в которых было опубликовано информационное сообщение о проведении конкурса. Сообщение должно содержать сведения о победителе конкурса.

Споры, возникающие в связи с проведением конкурсов на размещение социального заказа, рассматриваются в установленном законом судебном порядке.

Статья 13. КРИТЕРИИ ВЫБОРА ПОБЕДИТЕЛЯ КОНКУРСА

Основными критериями выбора победителя конкурса являются:

- организационная состоятельность победителя (наличие развитой инфраструктуры, оборудования, достаточное кадровое обеспечение);

- наличие опыта работы в направлении конкурсного вида социальной деятельности и (или) объекта социального заказа;

- уровень проработки проекта или мероприятий, связанных с выполнением конкретного социального заказа - организационная, технико-экономическая, кадровая, финансовая и иная проработка;

- степень социально-экономической эффективности реализации предлагаемого проекта (комплекса мероприятий);

- привлечение конкурсантами дополнительных средств и (или) ресурсов. Дополнительные средства и (или) ресурсы привлекаются из собственных источников либо за счет источников третьих лиц. Размеры дополнительно привлекаемых средств и (или) ресурсов устанавливаются заказчиком при формировании конкретного социального заказа.

Предпочтение при выборе победителя при прочих равных условиях соответствия основным критериям отдается:

- организациям, участвующим в разработке целевой социальной программы, на основании которой сформирован данный социальный заказ;

- организациям, привлекающим дополнительные средства и (или) ресурсы в объеме, превышающем требования, установленные Заказчиком при формировании конкретного социального заказа;

- организациям, гарантирующим передачу наименьшей доли объема работ в рамках социального заказа (в сравнении с другими участниками конкурса) на исполнение сторонним организациям-соисполнителям.

Статья 14. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОВЕДЕНИЯ КОНКУРСА НА РАЗМЕЩЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА.

Расходы, связанные с проведением конкурса на размещение социального заказа, осуществляются из дополнительных средств, привлекаемых участниками конкурса для проведения соответствующего социального заказа.

Указанные средства направляются на:

- оплату стоимости публикаций в СМИ об объявлении конкурса и о результатах конкурса;

- оплату работы членов экспертной комиссии;

- организационные расходы.

ГЛАВА IV. ПРАВООТНОШЕНИЯ ЗАКАЗЧИКА И ИСПОЛНИТЕЛЯ

Статья 15. ДОГОВОР (КОНТРАКТ) НА ВЫПОЛНЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Победитель Конкурса получает статус Исполнителя социального заказа (далее по тексту - Исполнитель). Исполнитель, определяемый по результатам конкурса, является непосредственным исполнителем социального заказа и заключает с Заказчиком областной (муниципальный) договор (контракт).

Договор (контракт) является основным документом, регламентирующим права и обязанности Заказчика и Исполнителя и регулирующим экономические, правовые и организационно-технические взаимоотношения сторон.

Типовые формы и виды договоров (контрактов) на выполнение социального заказа, порядок, условия их заключения, реализации и расторжения определяются Администрацией Томской области в соответствии с Гражданским Кодексом РФ.

Заказчик обеспечивает Исполнителя финансовыми, в том числе валютными, и иными средствами для реализации договора (контракта) в соответствии с утвержденными социальными целевыми программами и социальными мероприятиями и условиями договора (контракта).

Заказчик осуществляет контроль за целевым и целесообразным расходованием финансовых и иных средств, выделяемых на выполнение соответствующего социального заказа.

Споры и разногласия между Заказчиком и Исполнителем разрешаются в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Статья 16. УСЛОВИЯ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДОГОВОРА И КОНТРОЛЬ.

Договор (контракт) заключается между Заказчиком и Исполнителем, подписывается Заказчиком и Исполнителем в течение 10 дней со дня утверждения протокола об итогах конкурса и включает в себя следующие данные:

- сведения о сторонах, заключающих договор (контракт);
- условия договора (контракта), предусмотренные статьями настоящего Закона;
- взаимные обязательства сторон, а также механизмы разрешения споров;
- перечень, порядок и сроки выполнения победителем конкурса - Исполнителем - условий договора (контракта);

- объем, порядок и сроки финансирования для обеспечения выполнения победителем конкурса договора (контракта) на реализацию социального заказа;

- порядок и условия отчетности Исполнителя перед Заказчиком за выполнение договора (контракта).

Заказчик контролирует соблюдение условий и сроков исполнения договора (контракта) на выполнение социальных заказов и целевое использование финансовых и иных материальных средств, выделенных на их выполнение.

Статья 17. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ВЫПОЛНЕНИЕ ИЛИ НЕНАДЛЕЖАЩЕЕ ВЫПОЛНЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение социального заказа перед администрацией Томской области или Главой муниципального образования несет Заказчик, который вправе в порядке регрессного иска требовать возмещения имущественного или иного ущерба от Исполнителя.

Исполнитель несет ответственность перед Заказчиком за использование средств, полученных на выполнение социального заказа в соответствии с областным (муниципальным) договором (контрактом) и действующим законодательством Российской Федерации.

Статья 18. ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ НАСТОЯЩЕГО ЗАКОНА

Настоящий Закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Председатель Государственной Думы
Томской области

Б.А. Мальцев

Губернатор Томской области

В.М. Кресс

Приложение 4

УТВЕРЖДАЮ
Председатель Комитета
Российской Федерации
по делам молодежи
А.В.Шаронов
04 января 1996 года

ПОЛОЖЕНИЕ
о конкурсном отборе и реализации
социальных программ для детей, подростков и молодежи

1. Общие положения.

Настоящий конкурс проводится Комитетом Российской Федерации по делам молодежи при участии заинтересованных министерств, ведомств, общественных организаций, объединений и граждан.

Положение определяет порядок отбора и реализации социальных программ для детей, подростков и молодежи, обеспечивающих нравственное воспитание, развитие разносторонних способностей и интересов детей, подростков и молодежи в различных видах дея-

тельности, способствующих социальной адаптации данной категории населения.

Представленные на конкурс программы должны соответствовать действующему законодательству, отражать цели и задачи Федеральной программы «Молодежь России», создавать условия для формирования и развития рынка социальных услуг для молодежи.

Срок проведения конкурса – 1 января 1996 года – 31 декабря 1996 года.

2. Цели и задачи конкурса.

Цель конкурса:

- создание условий для практической реализации инновационных программ и проектов в области оказания социальных услуг детям, подросткам и молодежи;
- поддержка социальных инициатив, их внедрения;
- повышение эффективности и качества оказания социальных услуг.

Задачи конкурса:

- поддержка авторских инноваций в социальной сфере;
 - поддержка инициатив и перспективных программ деятельности учреждений, оказывающих социальные услуги детям, подросткам и молодежи, и их реализация в рамках Федеральной программы «молодежь России»;
 - стимулирование творческих коллективов, осуществляющих оказание услуг детям, подросткам и молодежи.

3. Участники конкурса.

Право представления проектов и программ на конкурс имеют:

- учреждения, предприятия и организации всех типов, независимо от форм собственности и организационно-правового статуса;
- общероссийские, межрегиональные и региональные общественные организации и объединения, зарегистрированные в государственных органах Российской Федерации;
- другие учреждения, предприятия и организации, а также физические лица.

Программы предоставляются на конкурс по рекомендации соответствующих органов по делам молодежи. Итоги конкурса подводятся Экспертно-методическим советом по социальной работе Комитета Российской Федерации по делам молодежи (далее - Экспертно-методический совет).

4. Экспертно-методический совет.

Состав, функции и порядок работы Экспертно-методического совета определяются Положением об Экспертно-методическом сове-

те по социальной работе Комитета Российской Федерации по делам молодежи в соответствии с распоряжением Комитета Российской Федерации по делам молодежи № 32 от 31.07.95.

5. Порядок и критерии отбора программ на конкурс.

Комитет Российской Федерации по делам молодежи разрабатывает и направляет положение о конкурсе в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, заинтересованные министерства и ведомства, учреждения и организации; информирует о положениях конкурса через средства массовой информации.

В Экспертно-методический совет Комитета Российской Федерации по делам молодежи до 1 апреля текущего года представляются следующие материалы:

программа в двух экземплярах в машинописном варианте (может сопровождаться электронным вариантом, методическими и видеоматериалами);

- информационная карта проекта (прилагается);
- рекомендация соответствующего органа по делам молодежи (на 1-2 стр.);

- договор с предприятием, учреждением или организацией, на базе которых реализуется программа (для организаций, учреждений, предприятий, физических лиц, общественных организаций, не имеющих собственной базы) или справка об имеющейся собственной материально-технической базе;

Материалы, представленные на конкурс, возврату не подлежат.

Структура программы:

- цели и задачи, основное содержание;
- кадровое обеспечение;
- механизмы реализации;
- смета предполагаемых затрат на реализацию программы и источники их покрытия;

- схема управления программой с указанием участников;

- ожидаемые результаты и социальный эффект.

Экспертно-методический совет классифицирует проекты в соответствии с характером оказываемых услуг и воспитательно-образовательного процесса, по следующим направлениям:

- программы и проекты, ориентированные на оказание: психолого-педагогических услуг, создание центров и пунктов заочного психологического консультирования, телефонов экстренной психологической помощи и общения, – профилактику суицидов;

- проекты, ориентированные на оказание медико-психологических услуг и медицинское консультирование молодежи, сексуальное, половое воспитание и сохранение репродуктивного

здоровья молодежи и подростков, подготовку к семейной жизни, помощь молодой семье, профилактику СПИДа и заболеваний, передающихся половым путем, профилактику и оказание помощи при химических зависимостях у молодежи (наркологической, алкогольной, табачной и прочих);

- проекты интеграции в социальную среду молодых инвалидов, детей и подростков с физическими недостатками, сирот, направленные на работу с семьями, имеющими детей-инвалидов, социализацию и адаптацию беженцев и вынужденных переселенцев, военнослужащих, уволенных в запас, проходивших службу в районах военной напряженности, конфликтов и возникновения других экстремальных ситуаций;

- реабилитационные проекты, реализующие социальную адаптацию «проблемных» в поведении и общении детей, направленных на профилактическую, воспитательную и образовательную работу с несовершеннолетними правонарушителями, ресоциализацию и реабилитацию молодых людей, вернувшимся из мест лишения свободы или условно осужденных, юридическое консультирование и правовое образование молодежи и подростков;

- программы занятости, трудоустройства, профориентации, направленные на получение и освоение профессий и навыков подростками и молодежью, оказание информационных услуг молодежи.

Возможно выделение программ и проектов в другие обособленные группы по направлениям, не указанным в настоящем Положении.

Представленные проекты проходят экспертизу в Экспертно-методическом совете в течение двух месяцев со дня поступления. Решение о присуждении гранта принимает Экспертный совет. Программам-победителям конкурса присуждаются гранты трех степеней.

Решение о присуждении грантов направляется в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам по делам молодежи, главному разработчику программы.

6. Авторские права.

Экспертный совет оговаривает с разработчиками программ, получивших грант, вопросы дальнейшего использования программы. Права автора соблюдаются в соответствии с действующим законодательством.

При публикации или ином распространении результатов реализации программ получателям грантов рекомендуется упоминать о том, что данная работа осуществляется при поддержке Комитета Российской Федерации по делам молодежи.

7. Порядок, размер и условия получения гранта.

Программа, получившая грант, подлежит финансированию через органы по делам молодежи Российской Федерации за счет средств федерального бюджета, выделенных на программу "Молодежь России", и других источников. Учреждения, представившие программу и получившие грант, заключают договор с Комитетом Российской Федерации по делам молодежи о расходовании полученных средств.

Выплата гранта осуществляется в два этапа. В случае непредоставления или несвоевременного предоставления отчета об использовании полученных на первом этапе средств программа лишается дальнейшего финансирования.

Размер и количество грантов устанавливаются Комитетом Российской Федерации по делам молодежи в пределах имеющихся бюджетных и внебюджетных средств.

8. Отчетность и сопровождение программ.

Автор программы, получившей грант, представляет в Комитет Российской Федерации информационный отчет о реализации программы, сторона-получатель финансовых средств по итогам конкурса отчитывается о целевом использовании средств в соответствии с условиями договора о сотрудничестве с Комитетом Российской Федерации по делам молодежи.

ИНФОРМАЦИОННАЯ КАРТА ПРОЕКТА

На конкурс социальных программ для детей, подростков и молодежи

(объем – 1 страница машинописного текста; ответ на каждый пункт обязателен; при ответах сохранять нумерацию).

1. Полное наименование проекта.
2. Автор проекта (авторский коллектив).
3. Руководитель проекта (с указанием индекса, полного домашнего и рабочего почтовых адресов, служебного и домашнего телефонов, факса).
4. Кадровое обеспечение проекта.
5. Организация, на базе которой реализуется проект (с указанием индекса, полного почтового адреса, телефона руководителя).
6. Цель проекта.
7. Сроки реализации проекта.
8. Социальный статус и возраст клиентов.
9. Специализация проекта.

10. География проекта.
- ! 1. Официальный язык проекта.
12. Основные этапы реализации проекта.
13. Перечень источников финансирования.
14. Список публикаций автора проекта.
15. Дополнительная информация о проекте.
- 16.* Рецензент.
- 17.* Экспертная оценка проекта.
- 18.* Балл.

Приложение 5

Утверждено на заседании ГБС
29 мая 1997 года
Протокол № 5 Приложение № 1

ПОЛОЖЕНИЕ

об Экспертном совете и порядке проведения экспертизы

Общая часть

Экспертный совет создается при городском Благотворительном совете и является его общественным органом.

В соответствии с Положением о процедуре отбора и утверждения городских благотворительных программ Экспертный совет проводит экспертизу программ, представляемых городскому Благоотво-

* заполняется Экспертно-методическим советом по социальной работе Комитета Российской Федерации по делам молодежи.

рительному совету, включающую в себя совокупность идейных, юридических, финансово-экономических, организационных и других оценок, по которым программа должна соответствовать требованиям, предъявляемым к городской благотворительной программе.

Экспертиза программ является подготовительным этапом рассмотрения и утверждения городских благотворительных программ городским Благотворительным советом.

В своей работе Экспертный совет руководствуется Законом города Москвы "О благотворительной деятельности", решениями Московской городской Думы, Правительства Москвы, городского Благотворительного совета и настоящим Положением.

Состав Экспертного совета

В качестве экспертов в экспертный совет могут входить специалисты по вопросам оказания медицинской, социальной, психологической, адаптационной и реабилитационной помощи, организации рабочих мест и трудоустройства, обучения, переобучения и воспитания, профилактики и охраны здоровья, развития физкультуры и спорта, охраны окружающей среды, сохранения культурного и исторического наследия, поддержки семьи, защиты материнства, детства и отцовства, юристы, экономисты, представители налоговых и контрольных органов, специалисты структур бизнеса, благотворительных и некоммерческих организаций, эксперты грантодающих фондов, а также специалисты из тех областей деятельности, по которым могут быть представлены городские благотворительные программы.

По мере возникновения потребности в состав Экспертного совета могут вводиться новые члены.

Персональный состав Экспертного совета формируется по предложению руководителей и членов городского Благотворительного совета и утверждается городским Благотворительным советом. Изменения в персональном составе Экспертного совета утверждаются городским Благотворительным советом.

Требования к экспертам

Эксперт должен обладать авторитетом в сфере своей деятельности и способностью к комплексному анализу предлагаемых программ, иметь репутацию человека, способного принимать объективные решения, понимать специфику благотворительной деятельности.

Эксперт не может быть заинтересованным лицом. Он не вправе участвовать в рассмотрении конкретной программы, если является ее автором или руководителем/сотрудником организации, представ-

ляющей проект или, если таким автором или руководителем/сотрудником является его ближайший родственник.

Об этих или других препятствиях, влияющих на объективность оценки программы, эксперт обязан предупредить ответственного секретаря и воздержаться от участия в экспертизе этой конкретной программы.

Условия работы экспертов

Эксперты работают как на платной, так и на безвозмездной основе. Сотрудники государственных органов и учреждений, направленные ими для работы в качестве экспертов и осуществляющие эту деятельность в рамках своих должностных обязанностей, работают на безвозмездной основе. Эксперты, не являющиеся сотрудниками государственных органов и учреждений, направленные ими для работы в качестве экспертов, работают на платной основе по договорам с городским Благотворительным советом.

Экспертная комиссия

Для каждого проекта благотворительной программы, поданной в городской Благотворительный совет, формируется отдельная экспертная комиссия из состава Экспертного совета.

Персональный состав экспертной комиссии формируется заместителями Председателя городского Благотворительного совета в количестве 3 человек на основании предложений трех членов городского Благотворительного совета, которые предлагают произвольное количество компетентных по данному проекту программы экспертов (но не менее трех).

Информация о составе экспертной комиссии является конфиденциальной и доводится только до членов городского Благотворительного совета

С целью оптимизации работы экспертных комиссий руководитель группы благотворительных программ ежеквартально докладывает городскому Благотворительному совету результаты экспертной работы.

Порядок подготовки и проведения экспертизы

Программы, зарегистрированные аппаратом городского Благотворительного совета в установленном порядке, копируются в количестве 4 экземпляров для каждого члена экспертной комиссии и для архива городского Благотворительного совета. Программы, поступившие в аппарат Совета и зарегистрированные в установленном по-

рядке должны пройти экспертизу в течение месяца с момента регистрации в Городском Благотворительном Совете, если нет другого решения.

Комплект программ поступает к экспертам не позже чем за месяц до дня заседания городского Благотворительного совета, посвященного рассмотрению и утверждению программ.

Не позже чем за 1 неделю до дня заседания городского Благотворительного совета ответственный секретарь Совета либо руководитель группы благотворительных программ может проводить заседание Экспертной комиссии по вопросам, требующим согласованного решения экспертов, и анализу результатов проведенной экспертизы.

Рекомендации Экспертной комиссии представляются городскому Благотворительному совету для дальнейшего рассмотрения и принятия решения по программам.

Критерии оценки программ экспертами

В своей работе эксперты руководствуются следующим перечнем неперенных критериев оценки программ, каковыми являются:

- соответствие целям, признанным социально значимыми целями благотворительной деятельности в г. Москве;
- значимость представленной программы для г. Москвы в целом, понимаемую как деятельность по улучшению экологической, социальной или другой инфраструктуры города, а также способствующую улучшению духовно- нравственной, социальной, экологической обстановки или положения отдельных широких групп населения вне зависимости от их места проживания в г. Москве, а также отдельных конкретных объектов, имеющих общегородское значение;
- общественное признание наличия проблемы или ситуации, нуждающейся в дополнительных мерах по ее разрешению;
- наличие конкретных получателей благотворительной помощи;
- возможность организации-заявителя реализовать программу, исходя из ее истории и опыта в решении схожих проблем;
- четкость целей и задач программы;
- оптимальность механизма реализации задач;
- реалистичность программы в целом, сроков ее реализации и значимость результатов;
- реалистичность представленного бюджета программы и обоснованность требуемых ресурсов;

- наличие механизма оценки результативности программы и контроля за целевым использованием средств.

Порядок оценки программ

Эксперт дает заключение отдельно на каждую программу, полученную им для экспертизы. Свое заключение в виде короткого текста, содержащего описание основных достоинств и недостатков программы, он пишет на специальном бланке, в котором также представляет оценку программе по двухбалльной системе: "рекомендовано к утверждению" или "не рекомендовано к утверждению".

Программа, получившая две или три оценки "рекомендовано к утверждению", считается рекомендованной к утверждению на заседании городского Благотворительного совета, в остальных случаях программа считается не рекомендованной к утверждению на заседании городского Благотворительного совета.

Итоговое заключение Экспертной комиссии представляется ответственным секретарем городскому Благотворительному совету, который на своих заседаниях рассматривает программы и принимает решение об их утверждении или отклонении.

Приложение:

1. Бланк экспертного заключения.

Приложение 6

ПОЛОЖЕНИЕ №2 ОБ ЭКСПЕРТНОМ СОВЕТЕ И ПОРЯДКЕ ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРТИЗЫ ГОРОДСКИХ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНЫХ ПРОГРАММ. (общая стоимость программы до 50 млн.руб.)

Общая часть

В своей работе по рассмотрению и утверждению городских благотворительных программ городской Благотворительный совет руководствуется Законом "О Благотворительной деятельности" и настоящим Положением.

Проекты программ, претендующие на статус "Городская Благотворительная программа" в городе Москве, подготовленные по формам и отвечающие требованиям, установленным городским Благотворительным советом, представляются организациями в аппарат городского Благотворительного совета регистрируются и рассматриваются по мере их поступления.

Зарегистрированные проекты программ после соответствующей экспертизы поступают на рассмотрение городского Благотворительного совета, который принимает решение об их утверждении или отклонении.

Предварительная экспертиза является обязательным этапом рассмотрения и утверждения проектов программ. Целью экспертизы является оценка соответствия проекта программы требованиям Закона города Москвы "О Благотворительной деятельности" и обязательным дополнительным критериям, установленным городским Благотворительным советом, характеризующим актуальность и социальную значимость программы для Москвы в целом, эффективность и целевое использование финансовых и иных средств, способность организации-исполнителя реализовать программу.

Состав и порядок формирования Экспертного совета

Членами экспертного совета являются специалисты, имеющие опыт комплексной оценки некоммерческих программ в социальной сфере, хорошо знающие специфику благотворительной деятельности.

Персональный состав Экспертного совета формируется по предложениям заместителей Председателя и членов городского Благотворительного совета.

На каждого кандидата заместители Председателя и члены Совета представляют рекомендации по утвержденной Советом форме. Рекомендатель несет ответственность перед Советом за соответствие представленной им кандидатуры требованиям, предъявляемым к экспертам данным Положением.

Решение об утверждении кандидата в качестве члена Экспертного совета городской Благотворительный совет принимает в порядке, предусмотренном регламентом.

Члены Экспертного совета утверждаются сроком на один год. По истечении этого срока их кандидатуры могут быть предложены в состав Экспертного совета на общих основаниях.

В случае невозможности исполнения экспертом своих обязанностей или ненадлежащего их исполнения, городской Благотвори-

тельный совет принимает решение о выводе эксперта из состава Экспертного совета. Рассмотрение данного вопроса осуществляется по представлению ответственного секретаря городского Благотворительного совета или членов Совета.

Эксперты работают, как правило, на платной основе. Порядок и размер оплаты работы экспертов устанавливаются городским Благотворительным советом.

Экспертная комиссия

Экспертная комиссия формируется из членов Экспертного совета и является рабочей группой для проведения экспертизы проекта программы, подлежащей рассмотрению городским Благотворительным советом. Возможно использование одной и той же экспертной комиссии для рассмотрения нескольких однотипных программ.

Персональный состав экспертной комиссии в количестве 3 человек формируется ответственным секретарем Совета по предложению членов Совета и утверждается заместителями Председателя городского Благотворительного совета.

В состав Экспертной комиссии может быть включен любой член Экспертного совета независимо от того, участвовал ли он в работе создававшихся ранее комиссий.

Член Экспертной комиссии обязан информировать Совет в случаях, если он является автором или соавтором программы, руководителем или сотрудником организации, представляющей проект программы, близким родственником автора программы, руководителем или сотрудником организации или о других возможностях конфликта интересов.

В целях предотвращения оказания давления на экспертов персональный состав Экспертной комиссии является конфиденциальной информацией, в том числе для членов городского Благотворительного совета до дня рассмотрения проекта программы. Оказание давления членом Благотворительного совета, претендентами или их представителями является нарушением этических норм и правил Совета и может привести к отказу от рассмотрения программы.

Для оказания содействия экспертам по их просьбе ответственный секретарь:

1. организует специальные консультации с профильными специалистами;

2. запрашивает необходимую им информацию в органах власти и управления, государственных учреждениях, иных организациях и предприятиях;

3. оказывает другое необходимое им содействие.

Критерии оценки программ экспертами

В своей работе эксперты руководствуются критериями соответствия программы требованиям, установленным Законом города Москвы "О благотворительной деятельности", а также обязательным критериям, характеризующим актуальность и социальную значимость программы для Москвы, эффективность и целевой характер расходования средств, особенно, получаемых из государственных и муниципальных источников, способность организации-исполнителя реализовать программу. Таковыми критериями являются:

Соответствие требованиям Закона города Москвы "О Благотворительной деятельности".

а) точное определение целей и задач программы, категорий получателей благотворительной помощи, их соответствие конкретным пунктам статьи Закона города Москвы "О Благотворительной деятельности", устанавливающей перечень социально значимых целей благотворительной деятельности в городе Москве.

б) соответствие представленных документов формам, утвержденным городским Благотворительным советом, и установленному им перечню необходимых документов.

Актуальность и социальная значимость программы для города Москвы:

а) распространение действия программы исключительно на территорию города; в случае, когда программа, осуществляемая в Москве имеет значение и для других регионов, но это не вызывает дополнительных затрат, программа считается удовлетворяющей этому критерию, а данное обстоятельство является дополнительным положительным качеством программы-

б) значимость программы для Москвы в целом;

в) общественное признание существования проблемы, требующей дополнительных мер по ее разрешению, и наличие фактов, подтверждающих необходимость решения данной проблемы в первоочередном порядке.

Эффективность и целевой характер расходования средств:

а) более высокая экономическая эффективность программы по сравнению с аналогичными программами, финансируемыми за счет средств городского бюджета, а также средств государственных и муниципальных внебюджетных фондов;

- более совершенный и экономичный механизм решения поставленных задач;

- наличие у организации собственных материально-технических ресурсов и (или) денежных средств, которые планируется использовать для реализации программы, в размере не менее 20 % общей стоимости программы;

- в целом не менее 30 % доходов, направляемых на реализацию программы исходят не из государственных или муниципальных источников, а также не являются пожертвованиями лиц, на которых распространяются налоговые льготы, предусмотренные законами города Москвы для жертвователей городских Благотворительных программ;

б) обоснованность предусмотренных программой расходов для программ, общая стоимость которых превышает 500000 кратный установленный Законом размер минимальной заработной платы, подтверждается наличием положительных официальных заключений профильных Комитетов или Департаментов Правительства Москвы (по запросу аппарата городского Благотворительного совета).

в) сумма расходов на административно - управленческие цели составляет не более 20 % общей стоимости программы;

г) срок реализации программы не превышает 5 лет;

д) отсутствие в бюджете программы видов деятельности, для которых Законами города Москвы установлены налоговые льготы, аналогичные льготам, предусмотренным для жертвователей, финансирующих городские благотворительные программы;

е) наличие в программе механизмов, позволяющих после окончания срока действия программы развивать предусмотренные ею направления благотворительной деятельности на основе использования материально-технических и нематериальных ресурсов, приобретенных и созданных в ходе реализации программы в интересах города;

ж) наличие эффективных механизмов оценки результативности программы и контроля за целевым использованием средств.

Способность организации-исполнителя реализовать программу.

а) наличие документов, подтверждающих обоснованность и выполнимость доходной части бюджета программы:

- сметы ФФР, договора, другие документы, подтверждающие, что уже предусмотрено прямое выделение средств из государственных и муниципальных источников (если финансирование из указанных источников предусмотрено бюджетом программы);

- наличие документов, подтверждающих способность организации привлечь на реализацию программы пожертвования физических и юридических лиц;

- балансовые отчеты и пояснительная записка с указанием видов, направлений и объемов предпринимательской деятельности, другие документы, подтверждающие наличие собственных денежных средств и доходов, если указанные источники предусмотрены бюджетом программы;

б) наличие лицензий на все предусмотренные программой виды деятельности, подлежащие лицензированию, которые организация планирует осуществлять самостоятельно;

в) наличие документов, подтверждающих возможность получения организацией материальных ресурсов, необходимых для реализации программы - земельных участков, зданий и сооружений, нежилых помещений (свидетельство о собственности, договор аренды и др.);

г) способность организации управлять финансовыми потоками, используемыми при реализации программы, подтверждаемая балансовыми отчетами за любой финансовый год, в соответствии с которыми расходы организации составили не менее 50 % среднегодовых расходов по программе;

д) способность организации управлять кадровыми ресурсами, необходимыми для реализации программы, подтверждаемая последними отчетами, представленными в государственные социальные фонды, в соответствии с которыми численность штатного персонала и лиц, работающих на основании договоров гражданско-правового характера, составляет не менее 20% соответствующей численности персонала программы;

е) наличие у организации-исполнителя опыта работы не менее одного года по направлениям, предусмотренным программой.

Порядок подготовки и проведения экспертизы

Городской Благотворительный совет рассматривает проекты программ по мере их прохождения через экспертизу с учетом установленного графика проведения заседаний Совета. Поступившие в Совет и зарегистрированные аппаратом Совета в установленном по-

рядке проекты программ копируются в количестве 3 экземпляров и раздаются каждому члену Экспертной комиссии в течение одной недели после приема проектов программ.

Каждый из трех членов Экспертной комиссии в течение двух недель рассматривает и дает заключения по всем проектам программ, переданных на рассмотрение комиссии.

Эксперт представляет в аппарат городского Благотворительного совета заключение отдельно на каждый поступивший к нему проект программы, полученный им для экспертизы. Заключение составляется на основании соответствия проекта критериям, установленным настоящим Положением. Эксперт не вправе вносить никакие изменения в экспертные заключения после их сдачи.

Заключение готовится на специальном бланке с перечнем основных позиций, по которым необходимо дать содержательную оценку. В конце проставляется итоговая оценка программы по пятибалльной системе, в которой "5" - высшая оценка, "1" - низшая оценка.

В словесном выражении оценка "5" означает, что эксперт рекомендует утвердить программу в качестве городской благотворительной программы; "1" означает, что эксперт не рекомендует утверждать программу в качестве городской Благотворительной программы; "4" означает, что программа имеет несущественные недостатки; "3" означает, что программа имеет существенные недостатки; "2" означает, что программа имеет значительное количество существенных недостатков. При необходимости эксперт может направить в Совет краткую записку по мотивам выставления оценок.

На основании заключений экспертов по каждой программе принимается решение Экспертной комиссии: "рекомендовать" или "не рекомендовать" городскому Благотворительному совету утвердить данную программу в качестве городской Благотворительной программы.

Заключение Экспертной комиссии по конкретной программе определяется количеством баллов, суммарно полученных программой у всех экспертов. Программа, получившая 12-15 баллов, считается "рекомендованной" Экспертной комиссией; программа, получившая 3-7 баллов, считается "не рекомендованной"; программа, получившая 8-11 баллов, дополнительно рассматривается на заседании Экспертной комиссии, которая выносит окончательное решение, принимаемое простым большинством голосов. Заседание Экспертной комиссии проводится не позднее, чем за 1 неделю со дня заседания городского Благотворительного совета. Заседание комиссии ве-

дет ответственный секретарь городского Благотворительного совета с правом высказываться только по процедурным и правовым вопросам.

Итоговое заключение Экспертной комиссии по всем программам представляется ответственным секретарем городскому Благотворительному совету для дальнейшего рассмотрения и принятия окончательного решения.

Рассмотрение программ городским Благотворительным советом

Проекты городских Благотворительных программ рассматриваются городским Благотворительным советом на очередном заседании.

В соответствии с регламентом городской Благотворительный совет принимает решение либо утвердить проект в качестве городской Благотворительной программы, либо отклонить его. При принятии решения учитывается заключение Экспертной комиссии.

В случае отклонения проекта Совет может дать рекомендации по его переработке. Переработанные проекты представляются в аппарат городского Благотворительного совета и рассматриваются в общем порядке.

Среднегодовая сумма расходов денежных средств по программам, утвержденным в каждом квартале, не должна превышать 5 % от предполагаемых поступлений по налогу на прибыль, предусмотренных в бюджете города Москвы на текущий год.