

Н.Л. Хананашвили, В.Н. Якимец

**СМУТНЫЕ ВРЕМЕНА  
СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ  
В  
РОССИИ**



МОСКВА  
1999

Российский благотворительный фонд  
“Нет алкоголизму и наркомании” (Фонд “НАН”)  
Институт системного анализа РАН



**Н.Хананашвили, В.Якимец**

**СМУТНЫЕ ВРЕМЕНА  
СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ  
В  
РОССИИ**

Москва  
1999

Главы 3,5-8 – Н.Хананашвили, Главы 1,2,4 – В.Якимец.

Под общей редакцией Н.Хананашвили

**Н.Хананашвили, В.Якимец. Смутные времена социальной политики в России.** Российский благотворительный фонд “Нет алкоголизму и наркомании” (Фонд “НАН”). М.: 1999 – 204 стр.

ISBN 5-88516-038-4

© Российский благотворительный фонд “Нет алкоголизму и наркомании” (Фонд “НАН”), 1999.

## СОДЕРЖАНИЕ

<i><b>ВВЕДЕНИЕ</b></i> .....	3
<b>I. СОЦИАЛЬНАЯ РЕФОРМА: типовые формы активности и проблемы</b> .....	4
<b>1.1 Теоретические и методологические рассуждения</b> .....	6
<b>1.2 Нормативно-правовая база для взаимодействий</b> .....	10
<b>1.3 Механизмы взаимодействия: “сверху вниз” и “голь на выдумки хитра”</b> .....	19
<b>1.4 Оценка лидерами региональных НКО “эффективности” межсекторного взаимодействия</b> ....	30
<b>1.5 Политиканская конъюнктура и “серая” или “теневая” деятельность</b> .....	33
<b>II. СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО - ТРЕД-ЮНИОНИСТСКОЕ И ТРЕХСЕКТОРНОЕ ТОЛКОВАНИЕ</b> .....	39
<b>III. МНОГООБРАЗИЕ ВАРИАНТОВ В СОЦИАЛЬНОМ НОРМОТВОРЧЕСТВЕ РЕГИОНОВ</b> .....	43
<b>3.1 Формы взаимодействия государства и общества</b> .....	44
<b>3.2 Управленческие проблемы в России</b> .....	56
<b>3.3 Степень детализации нормативных правовых актов</b> .....	66
<b>IV. ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА</b> .....	67
<b>4.1 Обеспечение открытости всех процедур по</b>	

созданию и реализации ЦСП и СЗ.....	67
4.2 Детализированная проработка всех практических процедур.....	70
4.3 Создание и развитие института “внешней” оценки.....	71
4.4 Профессионализация участников (исполнителей) целевых социальных программ и социального заказа.....	72
4.5 Системы критериальных оценок (I).....	76
4.6 Встраивание принципов финансирования социального заказа в ныне действующую финансовую схему.....	77
4.7 Проблемы налогообложения при реализации СЗ.....	78
<b>V. СОЦИАЛЬНЫЕ КОНТРАКТЫ ЗА РУБЕЖОМ.....</b>	<b>80</b>
<b>VI. “ПОДВОДНЫЕ КАМНИ” ПРИ ПРОДВИЖЕНИИ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА.....</b>	<b>84</b>
6.1 Участие общественности.....	84
6.2 Системы критериальных оценок (II).....	85
6.3 Внутренний контроль оценочной деятельности.....	86
6.4 Автономия экспертизы.....	87
6.5 “Любимчики”.....	88
6.6 Технологические принципы социального заказа .....	88
6.7 Закон принят. Что делать?.....	95
6.8 Отладка процедур разработки и реализации ЦСП и СЗ.....	96
<b>VII. СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ в РОССИИ – технологическая проза.....</b>	<b>100</b>
7.1 Прелюдия.....	101
7.2 Где живем?.....	102
7.3 Структурная перестройка и	

экономический рост.....	104
7.4 Миграционная политика.....	115
7.5 Целевая Программа обеспечения	
занятости военнослужащих.....	116
7.6 “Светлое будущее”.....	116
<b>VIII. КОТУРНЫ СТАБИЛИЗАЦИИ или</b>	
<b>СЕДЬМОЙ ЗАКОН ЭКОНОМИИ .....</b>	<b>118</b>
8.1 Проза жизни.....	119
8.2 Странные “адреса” социальной политики...	121
8.3 А мы всегда хотим как лучше!.....	126
8.4 Управленческие функции власти.....	127
8.5 Функциональное деление нормативных	
правовых актов.....	129
8.6 Седьмой закон экономии.....	131
8.7 Компьютерные игры и реальность	
нынешнего дня.....	131
8.8 Так, “контуры” или “котурны”?.....	132
8.9 И, все-таки, “котурны”!.....	138
8.10 Академические мучения.....	139
8.11 От социального иждивенчества –	
к государственному рэкету.....	143
8.12 Выйдет ли “бомбардировщик” из пике?.....	146
<b>IX. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>152</b>
<b>ПОСЛЕСЛОВИЕ.....</b>	<b>154</b>

## **ВВЕДЕНИЕ**

Прошло два года с момента опубликования нашей книги “Социальная реформа: путь к гражданскому обществу”, где была про-

анализирована правительственная Программа социальных реформ (Постановление Правительства РФ №222 от 26 февраля 1997 года)<sup>1</sup>, и сформулированы некоторые концептуальные соображения и принципы выработки подходов к решению социально значимых задач в условиях нынешней экономики. Эта новая работа является частичным отчетом о нашей деятельности за истекшее время, но не только в этом ее замысел. Весь прошедший год мы уделили исследованию темы социального партнерства между государственными структурами и некоммерческим сектором, работали во многих регионах России и в странах СНГ, собрали значительный материал, посвященный работе некоммерческих организаций (НКО) в этой области, проанализировали их деятельность, а также действия различных органов исполнительной власти федерального, регионального и муниципального уровней в области практической социальной политики. Особое внимание мы уделяли инициативам, связанным с продвижением одного из наиболее перспективных, с нашей точки зрения, механизмов социального партнерства - государственного и муниципального социального заказа.

Необходимо также отметить, что за накопленный объем собранной информации, аналитические материалы и методологические находки авторы благодарны множеству представителей НКО, своими усилиями и знаниями способствовавших формированию этой книги. Поэтому, мы по праву считаем их своими соавторами.

## **I. СОЦИАЛЬНАЯ РЕФОРМА: типовые формы активности и проблемы**

На сегодняшний день в России трудно найти человека, который не согласился бы с необходимостью проведения глубокой социальной реформы. Об этом говорят многие ученые в своих работах<sup>2</sup> и на конференциях<sup>3</sup>. Исполнительная власть в прошлом

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ, 1997, №10, ст.1173.

<sup>2</sup> Г. Осипов. Россия: национальная идея, социальные приоритеты и интересы. М: Фонд развития соц. и полит. наук, 1997, стр.152.

году приняла “Программу социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 годов”, а в 1998 году подготовила еще ряд документов, о которых позднее мы скажем подробнее. Этим в разной степени заняты различные комитеты и подкомитеты Госдумы. Определенную работу, связанную с социальными реформами, проводят и многочисленные НКО. На проблемы функционирования социальной сферы обращают время от времени (чаще всего перед выборами) внимание политические партии и отдельные политики. Авторы настоящей книги уже около 5 лет работают над вопросами, непосредственно связанными с проблемами социального реформирования<sup>4, 5</sup>. Проанализировав Постановление № 222 "О программе социальных реформ в РФ на период 1996-2000 годов", мы пришли к выводу, что оно не только не адекватно 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 нашей предыдущей книге<sup>6</sup>, мы не просто предсказали провал этой Программы, но и изложили свою позицию о том, как ее следовало бы строить и - главное - затем реализовывать. Здесь мы не станем повторять описание наших позиций, в том числе - по концепции социальных реформ в России.

Нам представляется более рациональным проанализировать деятельность в сфере социального реформирования - с тем, чтобы развить базовые положения нашей концепции. Итак, условно разделим процесс реформирования на усилия (активность) 6 типов:

- \* *теоретические и методологические рассуждения;*
- \* *создание нормативно-правовой базы для взаимодействий;*
- \* *социальные инновации "сверху вниз";*

---

<sup>3</sup> А. Бузгалин, А. Колганов, П. Шульце. Альтернативы модернизации российской экономики. Моск. отд. Фонда Эберта, Фонд “Альтернативы”. М:1997, 447 стр.

<sup>4</sup> Н. Хананашвили, О. Зыков, Е. Абросимова и др. Государственный социальный заказ, Москва, РБФ НАН, 1995, 32 стр.

<sup>5</sup> М.Либоракина, М. Флямер, В. Якимец. Социальное партнерство, Школа культурной политики, М.,1996, 115 стр.

<sup>6</sup> ”Социальная реформа: путь к гражданскому обществу”. Н. Хананашвили, О. Зыков, В. Якимец, И. Доненко. НАН, 1997г., 90 стр.



- \* механизмы и способы выживания (по принципу "голь на выдумки хитра");
- \* политиканская конъюнктура;
- \* "серая" или "теневая" деятельность.

Не претендуя на полноту описания всех выделенных типов активности, остановимся на их краткой характеристике.

### **1.1 Теоретические и методологические рассуждения**

Кратко проинформируем читателей о результатах состоявшегося в Москве международного симпозиума "Трансформация социальной сферы и социальная политика" (16-17 января 1998г.). 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, основой которого является 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 североамериканского опыта. Из сообщения следовало, что в периоды кризисов в этих регионах оформилась концепция государства благосостояния, реализация которой требовала принятия адекватных законов и создания механизмов 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 содержание этого аппарата. По данным тогда еще Председателя бюджетного подкомитета Госдумы О. Дмитриевой,<sup>7</sup> через основные внебюджетные фонды (пенсионный, социального и обязательного медицинского страхования) ежегодно проходят средства в сумме сопоставимые с доходной частью федерального бюджета: в 1997 г. это составило 230-240 трлн. неденоминированных рублей. Из этих средств капитальные вложения, связанные со строительством офисов пенсионного фонда и фонда социального страхования 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 сообщила также, 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 трлн. "социальных" рублей.

---

<sup>7</sup> О.Дмитриева, Деньги на ветер. МК, 13 марта 1998 г. с.3

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

В нашей стране за этим термином закрепилось тредюнионистское 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 сфер - трудовые отношения между работодателями, наемными работниками и профсоюзами.

В противовес такому узкому подходу, при котором понижаются или вообще не рассматриваются (выпадают из рассмотрения) другие важнейшие вопросы социальной сферы (проблемы инвалидов, образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное устройство, социальное страхование, защита бедных и обездоленных, борьба с наркоманией и др.), на современном этапе развития за термином социальное партнерство закрепилась иная трактовка.

***А именно, социальное партнерство - это конструктивное взаимодействие представителей всех трех секторов любого общества (государственного, коммерческого и неприбыльного (некоммерческого)) при решении социально значимых проблем, осуществляемое в рамках действующего законодательства и направленное на проведение рациональной социальной политики.***

Наличие такого расхождения в трактовке одного и того же термина - очевидно.

Термин “социальное партнерство” - относительно новый для сегодняшней России<sup>8</sup>. Его смысл состоит в налаживании конструктивного взаимодействия между тремя силами на общественной арене - государственными структурами, коммерческими предприятиями и некоммерческими организациями, которые принято ус-

---

<sup>8</sup>М.Либоракина, М. Флямер, В. Якимец. Социальное партнерство, М.1996

ловно называть первым, вторым и третьим секторами. 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.*

Ни одно правительство не может, да и не должно, в любой период времени обеспечивать все потребности народа<sup>9</sup>.

Более того, ни один из этих трех секторов не может существовать изолированно, в отдельности от других, как не могут устойчиво существовать и идеальные модели: 100%-ной государственности (доминанта 1-го сектора), частного капитала (преобладание 2-го сектора) и буквально понимаемого народовластия (власть 3-го сектора).

Жизнь сама выстраивает их реальное соотношение. Важным является соблюдение оптимального баланса указанных сил в обществе<sup>10</sup>.

---

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 руководителей предприятий. Общедоступность социальной инфраструктуры поддерживалась незаметным “волонтерским” трудом. Легальных коммерческих структур просто не было. Подавляющее число общественных групп были напрямую или косвенно связаны с партийно-

---

<sup>9</sup> Б. Ривал. Основные положения американской системы муниципальных финансов. NDI. Гарвардский Университет, 1994.

<sup>10</sup> Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России. М: ”Эдиториал”, УРСС, 1998, стр. 285-295.

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 некоторым образом 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 принципы взаимодействия между ними.

## **1.2 Нормативно-правовая база для взаимодействий**

Правовые основы взаимодействия организаций всех трех типов заложены в целом пакете законов, принятых российским парламентом за последние годы. Эти законодательные акты можно, по внутривидовому признаку сферы правового регулирования деятельности, условно разделить на три группы: статусные законы, регламентирующие деятельность НКО; “налоговые” законы и акты, в которых устанавливаются все виды налогов с НКО, льготы и условия их предоставления, а также ряд иных норм и, наконец, законы, создающие механизмы взаимодействия власти и общественных сил, в которых отражаются формы и условия участия граждан в управлении государством и решении социально значимых проблем страны или региона.

### **1.2.1 Законы, регламентирующие деятельность некоммерческих организаций.**

Мы не сможем здесь охарактеризовать даже важнейшие из них. Одно перечисление таких законов заняло бы слишком много места. Вместе с тем следует назвать важнейшие акты, которыми должны руководствоваться НКО в своей деятельности:

а) Декларация прав и свобод человека и гражданина (принята 22 ноября 1991г.);

б) Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.)<sup>11</sup>;

в) Гражданский кодекс Российской Федерации (первая часть введена в действие с 01 января 1995 года, вторая - с 01 марта 1996 года)<sup>12, 13</sup>;

г) Закон РФ “Об общественных объединениях” (действует с мая 1995 г.)<sup>14</sup>;

д) Закон РФ “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях” (вступил в силу с августа 1995 г.)<sup>15</sup>;

е) Закон РФ “О некоммерческих организациях” (действует с января 1996 г.)<sup>16</sup>.

### **1.2.2 “Налоговые” законы и связанные с ними положения.**

Таких законов и положений очень много. Мы приведем лишь некоторые из них, отослав читателя к недавно опубликованной монографии,<sup>17</sup> в которой детально изложены и прокомментированы практически все действующие нормативно-правовые акты. Мы же считаем, что углубляться в детальное описание этих актов вряд ли целесообразно в преддверии принятия нового Налогового кодекса.

Законодательные акты РФ, в которых сосредоточены основные нормы налоговой политики по отношению к НКО, регулирующие, в том числе и взаимодействие НКО с органами государственной власти (далее в тексте - **ГО**) и коммерческими организациями (далее в тексте - **КО**), включают среди прочих следующие:

- *Об основах налоговой системы в РФ (27.12.1991 г. с поправками и разъяснениями);*
- *О налоге на прибыль предприятий и организаций (27.12.1991 г. с поправками и разъяснениями);*
- *О подоходном налоге на физических лиц (7.12.1991 г. с поправками и разъяснениями);*

---

<sup>11</sup> Российская газета, от 25.12.93г.

<sup>12</sup> Собрание Законодательства РФ, 1994, №32, ст. 3301, 3302.

<sup>13</sup> Собрание Законодательства РФ, 1996, №5, ст. 410, 411.

<sup>14</sup> Собрание Законодательства РФ, 1995, №21, ст. 1930.

<sup>15</sup> Собрание Законодательства РФ, 1995, №33, ст. 3340.

<sup>16</sup> Собрание Законодательства РФ, 1996, №3, ст. 145.

<sup>17</sup> Гамольский П.Ю. Налогообложение и бухгалтерский учет для некоммерческих организаций в России, выпуск 2, Москва, “Сигналь”, 1997.

- *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 РФ, (далее в тексте - ГНС РФ), Минфина и Минюста России - п. 282 от 21 июня 1993 г.).*

Нормативные акты, которые должны учитываться НКО, включают также:

*а) Разъяснение ГНС РФ по вопросам, связанным с применением налогового законодательства о налогообложении прибыли (доходов) юридических лиц (14.09.1993г.);*

*б) Письмо ГНС РФ "О порядке налогообложения грантов, получаемых от иностранных 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.).*

В общечеловеческом понимании, филантропия или благотворительность может быть разделена на три вида деятельности:

- \* меценатство;
- \* милосердие;
- \* поддержка общественных инициатив.

Если вдуматься в суть этих понятий - они и есть смысл социального партнерства.

Мы уверены в том, что социальное партнерство с НКО должно создавать и для КО ряд финансовых предпочтений, как это принято в других странах. Существующие возможности по налоговым льготам, закрепленные в законодательстве России, формально по-

зволяют НКО привлекать финансовые ресурсы КО для осуществления социально значимой деятельности. Сейчас действует около двух десятков основных законов, регулирующих налоговую политику по отношению к НКО. Важнейшим их показателем является возможность освобождения КО от уплаты налогов, если ею выделяются деньги на благотворительную деятельность или на обеспечение работы различных НКО. И в этом есть определенная привлекательность для КО, *если бы эта норма действительно эффективно работала.*

В соответствии с действующей Инструкцией ГНС от 6 марта 1992 г., благотворительные пожертвования, не облагаемые налогом на прибыль (включая выделение средств на НКО), разрешены коммерческой организации в размере 3-5 процентов.

Если же КО поддерживают бюджетные организации, работающие в сфере детского дошкольного образования, спортивно-оздоровительных детских лагерей, культуры и спорта, содержания домов престарелых и инвалидов, а также народного образования, то по Закону о прибыли на предпринимательскую деятельность, они получают налоговые льготы. Характерно, что размеры таких льгот значительно различаются для разных регионов.

Правота утверждения, что для государства сильные НКО важны - несомненно, и к этому вопросу мы еще вернемся позже.

Таким образом, можно сказать, что правовая основа для финансовой поддержки деятельности НКО со стороны КО и ГО существует, но действует не столь эффективно, как того хотелось бы.

Тем не менее, очевидно, что сегодняшнее понимание и восприятие государством и его институтами налоговых механизмов не идет дальше унифицированного, по типам организаций, и грубо фискального, в отношении “непривилегированных” организаций, подхода. Такой подход, прежде всего, ориентирован не на поиск возможностей реального привлечения средств в бюджет за счет “функциональных” льгот, а на сокращение льготизируемых категорий<sup>18</sup>.

Таким образом, льготы и впредь будут предоставляться не на социально или государственно-значимые проекты и программы

---

<sup>18</sup> Финансовые известия от 20.01.98г.



или благотворительную деятельность, а определенным *организациям* или *типам организаций*. Такой нецелевой подход в очередной (который уже!) раз будет приводить к злоупотреблениям, росту коррупции и криминализации благотворительности<sup>19</sup> и экономической жизни в России. При этом, критикуют не худую методологию, а благотворительность как таковую<sup>20</sup>! Такая ее дискредитация наиболее страшна.

Предварительный анализ проекта нового Налогового Кодекса РФ показывает, что могут произойти значительные изменения в статусе НКО и в вопросах применения налоговых льгот для НКО. Так, в проекте Кодекса даже не выделено понятие “некоммерческой организации”, зато в нем появились понятия гуманитарной организации и гуманитарной деятельности, чего нет в приведенных нами выше законах.

Причины такого “дикого” подхода к гражданскому законодательству нам не ясны. Или Правительство не знает, что такое НКО, или, наоборот, сознательно идет на блокирование развития гражданского общества, или, вообще, проект готовился неквалифицированными людьми. Может быть, кто-то решил перечеркнуть всю нынешнюю законодательную основу и начать жить “с чистого листа”? Понятно, что принятие такого Налогового Кодекса скажется, в том числе, и на действенности разнообразных форм государственной поддержки НКО, продекларированных в упомянутых законах.

### **1.2.3. Законы, определяющие формы государственной поддержки НКО и механизмы взаимодействия власти и общественных сил.**

По сути дела, многие формы государственной поддержки названы в основных “статусных” законах. Они перечислены в таблице 1.

#### **Таблица 1. Формы государственной поддержки деятельности НКО из “статусных” законов**

---

<sup>19</sup> “Власть копейки”, МК от 12.01.98г.

<sup>20</sup> “Банки и бабки”, МК от 21.01.98г.

**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 от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом)
- размещение среди НКО на конкурсной основе государственных и муниципальных социальных заказов
- льготы по уплате налогов гражданам и юридическим лицам, оказывающим НКО материальную поддержку

**ФЗ "Об общественных объединениях" №82-ФЗ (19.05.1995) ст.17**

- государственные гранты - целевое финансирование отдельных общественно полезных программ общественных организаций (далее в тексте - 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

Но кроме “статусных” законов, в которых определялись формы государственной поддержки НКО, имеются нормативные акты, подробным образом прописывающие такие формы для поддержки НКО определенного профиля деятельности.

Среди них выделяются:

а) Закон РФ "О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений" (вступил в силу с мая 1995 г.);

б) УП №2254 (22.11.93 г.) "О мерах государственной поддержки деятельности общероссийских объединений инвалидов";

в) УП №727 (16.05.96 г.) "О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи";

г) Закон РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" (1995 г.);

д) Закон РФ "О социальной защите инвалидов в РФ" (24.11.95 г.);

е) Закон РФ "Об основах социального обслуживания населения в РФ" (10.12.95г.).

В таблице 2 собраны формы поддержки детских и молодежных общественных объединений из соответствующего закона.

**Таблица 2. Формы государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений**

**ФЗ "О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений" (далее в тексте - МиДО)<sup>21</sup>**

- **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 федеральных органов исполнительной власти**
  - **расходы госпредприятий, учреждений и организаций, связанные с безвозмездным либо на льготных условиях использованием зданиями, сооружениями, оборудованием и иным имуществом возмещаются: федеральными органами исполнительной 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 на финансирование из средств федерального 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 невоз-**

<sup>21</sup> Собрание Законодательства Российской Федерации, 1995, №27, ст.2503.

можно)

- 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 федерального органа исполнительной власти

В настоящее время, по существу, отсутствуют законы, определяющие собственно механизмы взаимодействия. Есть лишь некоторые проекты, способные в дальнейшем стать базой для практического взаимодействия государства и общества. При этом основы, заложенные в законах “статусных”, упомянутых в п.1, должны найти свое развитие, правовое и экономическое наполнение.

Перечислим известные нам законопроекты:

а) “О социально-трудовом партнерстве” (существует сегодня как законопроект и именуется “*О социальном партнерстве*”, однако, имеет отношение только к вопросам создания механизмов регулирования социально-трудовых конфликтов в системе: государство - работодатель - профсоюз);

б) “О государственном социальном заказе” (проект, не выносившийся на рассмотрение Государственной Думы по причине негативного отношения к нему Правительства РФ).

В конечном итоге, поскольку этот закон имеет прикладное значение, и его практическое наполнение нормативно-правовыми процедурами и реализацию будет осуществлять именно Правительство, для разработчиков наиболее важным является согласование с Правительством вопроса поддержки предлагаемого законопроекта;

в) “О государственных грантах и иных формах поддержки общественной некоммерческой инициативы”. Такой закон необходим для более подробной регламентации возможно более широкого взаимодействия государства и общественной некоммерческой инициативы.

Второй и третий законы не должны быть единым правовым документом, поскольку закон “О государственном социальном заказе” непосредственно относится к правовым актам, затрагиваю-

щим вопросы регулирования бюджетного процесса на федеральном уровне.

Наряду с этим, закон “О государственном социальном заказе” не должен растворяться в отдельных положениях Федеральных законов “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”<sup>22</sup> и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (статья 33 “Муниципальный заказ”)<sup>23</sup>. Дело в том, что смысловое содержание и “дух” перечисленных ныне действующих законов, направлены прежде всего на:

а) регламентацию поставок товаров и проведение работ, что прямо подразумевает закладывание некоей нормы прибыли подрядчика;

б) применение таких форм договоров, как договор поставки (статьи 506-534 ГК РФ) и договор подряда (статьи 702-729 ГК РФ), в то время как *социальный заказ* преимущественно регулируется (но не ограничивается) статьями 779-783 ГК РФ (договор возмездного оказания услуг)<sup>24</sup>;

в) повышение эффективности расходования государственных средств. *Социальный заказ* также преследует эту цель, однако, степень оптимизации расходов при выполнении социального заказа - выше, поскольку оказание социальных услуг не предполагает получение прибыли и, следовательно, может быть увеличена доля привлекаемых для их оказания средств сторонних организаций или граждан.

Кроме того, задачей вышеуказанных законов не является формирование и развитие *полноценного гражданского общества* в России.

Итак, можно констатировать, что в 1995-97 гг. была создана правовая база, регулирующая не только статус и условия деятельности организаций разных секторов, но и принципы 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

---

<sup>22</sup> Собрание Законодательства РФ, 1994, №34, ст. 3540.

<sup>23</sup> Собрание Законодательства РФ, 1995, №35, ст. 3506.

<sup>24</sup> Собрание Законодательства РФ, 1996, №5, ст. 410.

организациях; обсуждаются законопроекты о социальном заказе, о лоббировании и другие. Тем самым взаимодействие общественных организаций, государства и бизнеса приобретает легитимную основу, и нельзя допустить, чтобы все это было порушено принятием обсуждаемого варианта Налогового Кодекса.

### **1.3 Механизмы взаимодействия: "сверху вниз" и "голь на выдумки хитра"**

Мы различаем две группы практически действующих взаимодействий:

- 1. декларированные "сверху вниз" социальные инновации;**
- 2. механизмы и способы выживания (по схеме "голь на выдумки хитра").**

В указанных выше нормативных документах закреплена идея создания комплексной системы поддержки государством юридически оформленных гражданских инициатив по решению социально значимых проблем, с которыми сталкивается российское общество. Российское государство, как другие цивилизованные страны, опирается 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 физическим и юридическим лицам, оказывающим финансовую и иную помощь НКО и благотворительным организациям (льготы при уплате налогов на прибыль, на имущество; льготы спонсорам при уплате 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 возникает целая совокупность механизмов социального взаимодействия государства и НКО при

решении социально значимых задач, включая такие формы как (см. таблицу):

- **Государственный социальный заказ**
- **Социальное обслуживание**
- **Государственное социальное спонсорство**
- **Лоббирование**
- **Стимулирование социальной активности прямым финансированием**
- **Социальное побуждение негосударственных спонсоров**

Механизмы	Суть	Нормативная база
Государственный социальный заказ	Принципы, правила и положения формирования, размещения и исполнения на контрактной основе заказов на социальные программы предприятиями независимо от форм собственности через конкурсный механизм	Законопроект "О государственном социальном заказе"
Социальное Обслуживание	Участие НКО в обслуживании населения наряду с другими организациями в таких сферах деятельности, где требуется лицензирование (медицина, образование и т.п.)	ФЗ "О некоммерческих организациях" (ст. 24) (Далее - ФЗ "О НКО")
Государственное Социальное Спонсорство	Предоставление льгот некоммерческим и благотворительным организациям, включая: - 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	ФЗ "О НКО" (ст.31), ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" (ст. 18), ФЗ "Об общественных объединениях" (ст.17), Ряд указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и инструкций Гос-

Механизмы	Суть	Нормативная база
		налоговой службы РФ.
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 государственной власти, а также для обеспечения большей гласности в работе указанных органов	Законопроект "О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти" (внесен на рассмотрение Госдумы 31.05.95 г.)
Стимулирование Социальной активности прямым финансированием	Прямое, контрактно-договорное и конкурсное Финансирование деятельности организаций и общественно полезных программ: - 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; - социальный заказ на разработку и выполнение государственных программ на конкурсной основе; - финансирование на конкурсной основе благотворительных программ, разрабатываемых и реализуемых благотворительными организациями; - размещение среди НКО государственных и муниципальных социальных заказов на конкурсной основе; - льготные кредиты и гарантии по кредитам	ФЗ "Об общественных объединениях" (ст.17)  ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" (ст. 18),  ФЗ "О НКО" (ст.31),
Социальное поощрение Негосударственных спонсоров	Льготы физическим и юридическим лицам, оказывающим материальную поддержку в форме взносов, включая: - льготы по уплате налогов; - льготы по налогу на прибыль (уменьшается на сумму взносов, но не	ФЗ "О НКО" (ст.31). ФЗ "О благотворительной деятельности и благотвори-



Механизмы	Суть	Нормативная база
	более чем на 3% облагаемой налогом прибыли; может быть уменьшена до 5%, если отчисления сделаны творческим союзам, в черныбыльские благотворительные организации и их фонды); - для физических лиц совокупный доход при налогообложении уменьшается на суммы, перечисленные на благотворительные цели	рительных организациях" (ст. 18),

Перечисленные механизмы несовершенны, но хорошо уже хотя бы то, что они продекларированы. Важно и то, что некоторые из них хоть как-то работают.

Не обсуждаемые же 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"<sup>25</sup>. Наслушавшись с лета 1997 года сладкоголосых политиканов, бабушки устремились к сберкассам за обещанными пенсиями с прибавкой в **100-150** обещанных деноминированных рублей. И многие остались не просто с носом - их пенсии стали меньше. Вот вам и "*порядок увеличения*".

Исполнительная власть при поддержке Госдумы РФ "вырвала" пенсионный кусок из Программы социальных реформ (Постановление Правительства № 222 от 26 февраля 1997 г.) и, без системных концептуальных обоснований, осуществило реформирование пенсионного обеспечения. С этого момента государственные пенсии стали исчислять с применением индивидуального коэффициента пенсионера. Казалось бы, здравая по замыслу идея, получила опять присущий всем последним решениям Правительства в социальной сфере волюнтаристский оттенок. Суть закона можно легко трактовать пословицей: "*Закон - что дышло, куда повернул - туда и вышло*". Осо-

<sup>25</sup> Собрание Законодательства РФ, 1997, №30, ст. 3585.

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

***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 (среднемесячная з/п) всегда может быть - и будет-таки - устанавливаться произвольно. Декларация о том, что размер среднемесячной зарплаты в стране будет ежеквартально объявляться Госкомстатом 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.

По данным Госкомстата РФ<sup>26</sup> среднемесячная зарплата в первом полугодии 1997 года составила 892 084 рубля. Во втором полугодии 1997 года среднемесячная зарплата колебалась, по оценкам специалистов, в пределах 900-1100 тыс. рублей. Поэтому усредненной за 1997 г. должна была стать зарплата примерно в **950 тыс. руб.** Но когда стало ясно, что Правительству придется изыскивать много дополнительных средств для выплаты "увеличенных" пенсий, 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.**<sup>27</sup>

Более того, в то время еще и.о. Председателя Правительства С. Кириенко, подписал Постановление Правительства РФ от 17 апреля 1998 года, №405 "Об утверждении среднемесячной заработной платы в стране за I квартал 1998 г. для исчисления и увеличения государственных пенсий с 1 мая 1998 г."<sup>28</sup>, по которому, "*в целях реализации*" рассматриваемого здесь закона, среднемесячная зарплата установлена на еще более низком уровне - 605 рублей. Забавно, не правда ли?! Таким образом, 20%-ное повышение пенсий,

<sup>26</sup> Российская газета от 18.09.1997г.

<sup>27</sup> Собрание Законодательства РФ, 1998, №2, ст. 255.

<sup>28</sup> Собрание Законодательства РФ, 1998, №17, ст. 1948.

обещанное Президентом публично, 1 мая 1998 года можно будет выполнить!!!

Благо еще, что “обратного” перерасчета ее не будет и в качестве “базовой” оставлена цифра средней заработной платы в 760 рублей!

Кроме того, 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 “заработными крохами 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 достаточно высококлассных и, значит, высокооплачиваемых специалистов. Ну что ж, место таким всегда найдется в коммерческих структурах. О замене же им Правительству при-

дется позаботиться достаточно скоро. И надеяться на то, что, вот, приедут вновь обученные за рубежом менеджеры и займут свободные места, не приходится.

**В-четвертых**, законом разрушаются остатки мотивации рабочих к повышению уровня своего образования. Нередкими были в прошлом ситуации, когда наиболее проявивших себя на производстве, предприятие направляло на учебу с отрывом от производства и с сохранением стажа работы. Теперь же, период такой учебы не учитывается при исчислении трудового стажа (“неча”, мол, было “лезть со свиным рылом да в калашный ряд”!). 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 “Маринанской 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 засчитывалась 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, 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 государственных детсадов уже почти нет, а средств на то, чтобы нанять няню не хватит у подавляющего большинства 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 усилиями нескольких поколений. Интересно, а во что обойдется стране в будущем хотя бы возврат к нынешним позициям?

Также потеряют полутора двукратный коэффициент при исчислении стажа летчики. По-видимому, именно так и надо поступать, чтобы повысить безопасность полетов!

Приведем один простой пример. Для женщины, у которой трудовой стаж составляет 40 лет, средняя зарплата такая, что она может при расчете индивидуального коэффициента взять максимальное ограничение равное **0.7**. Максимально исчисленная пенсия, таким образом, 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 проблему публично. Скандальное пенсионное нововведение не ограничивается лишь названным законом. Параллельно 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. Между тем, наученный горьким опытом народ в опросе, проведенным тем же фондом, в большинстве высказался против нее (47% - против, 38% - за, при 15% сомневающихся). Кстати, может быть, именно из-за того, что саму систему широко никто не обсуждал с гражданами. Хотя именно ежедневное активное обсуждение позволяет снять множество вопросов и избавить людей от излишней осторожности по отношению практически к любому новшеству.

Вульгарное, если не сказать - циничное, отношение власти к мнению населения в таких деликатных вопросах, неумение вести диалог, позволяют нам сделать вывод о необходимости внесения законопроекта об обязательной публикации имен разработчиков любых нормативных актов и федеральных программ. Народ должен знать своих "героев". По-видимому, только так можно будет постепенно "отключить" недобросовестных и некомпетентных чиновников от создания годных только для мусорной корзины нормативных документов.

По-видимому, осознав это, Минтруда и соцразвития РФ совместно с Пенсионным фондом РФ разработали "Рекомендации по реализации Федерального закона от 21 июля 1997 года №113-ФЗ "О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий"<sup>29</sup>, где хоть как-то смягчаются последствия от действий "социальных инноваторов сверху".

Мы не будем здесь перечислять значительное количество механизмов взаимодействия, созданных "снизу". Их много. Они возникают с учетом специфики развития того или иного региона. Мы называем их механизмами и способами выживания, родившимися снизу по схеме "голь на выдумки хитра". Кстати, некоторые из них после апробации (пилотной отработки) могут переходить из этой категории в разряд механизмов "сверху вниз". Такой, например, стала идея, выдвинутая Фондом НАН о государственном социальном заказе.

Достаточно богатый мировой опыт в области технологий негосударственного социального менеджмента позволяет вновь соз-

---

<sup>29</sup> "Ваше право", № 3, 1998, стр. I - VIII

даваемым НКО активнее включаться в полномасштабную деятельность. Такого рода опыт важен и актуален и для опытных, “старых”, по российским меркам, организаций.<sup>30</sup>

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

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

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 Калуги<sup>31</sup>.

Собственно говоря, идея такого рода ярмарок зародилась и впервые была воплощена в Новосибирской области сотрудниками Сибирского Центра Поддержки Общественных Инициатив (СЦПОИ) в 1996 году.<sup>32</sup> 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.

---

<sup>30</sup> Кристофер В. Эбнер, Р. Дюкарев, Карен А. Фокс, Оливия Холмз. Социальный маркетинг для некоммерческих организаций.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> К.В. Гребенник, Н.А. Киричук. Ярмарки некоммерческих организаций. Межрегиональный общественный фонд "Сибирский Центр Поддержки Общественной Инициативы (СЦПОИ). Новосибирск, 1998г., 82 стр.

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 стенаний 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;
- 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.*

#### **1.4 Оценка лидерами региональных НКО "эффективности" межсекторного взаимодействия**

За период с 1995 по 1998 гг. авторы провели около 70 семинаров-тренингов для лидеров НКО России, Беларуси, Армении, Азербайджана и Туркмении. Эти семинары-тренинги были посвящены анализу, систематизации и повышению эффективности деятельности НКО в разных сферах, Работа осуществлялась совместно с лидерами НКО по оригинальным авторским методикам и включала следующие темы:

- 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.

Среди таких различных тем, рассматривавшихся на этих семинарах, всегда особое внимание обращалось на то, как сотрудни-

ки НКО оценивают эффективность взаимодействия их организаций с другими структурами. Для этого использовалась специально созданная анкета, отработывавшаяся более года.

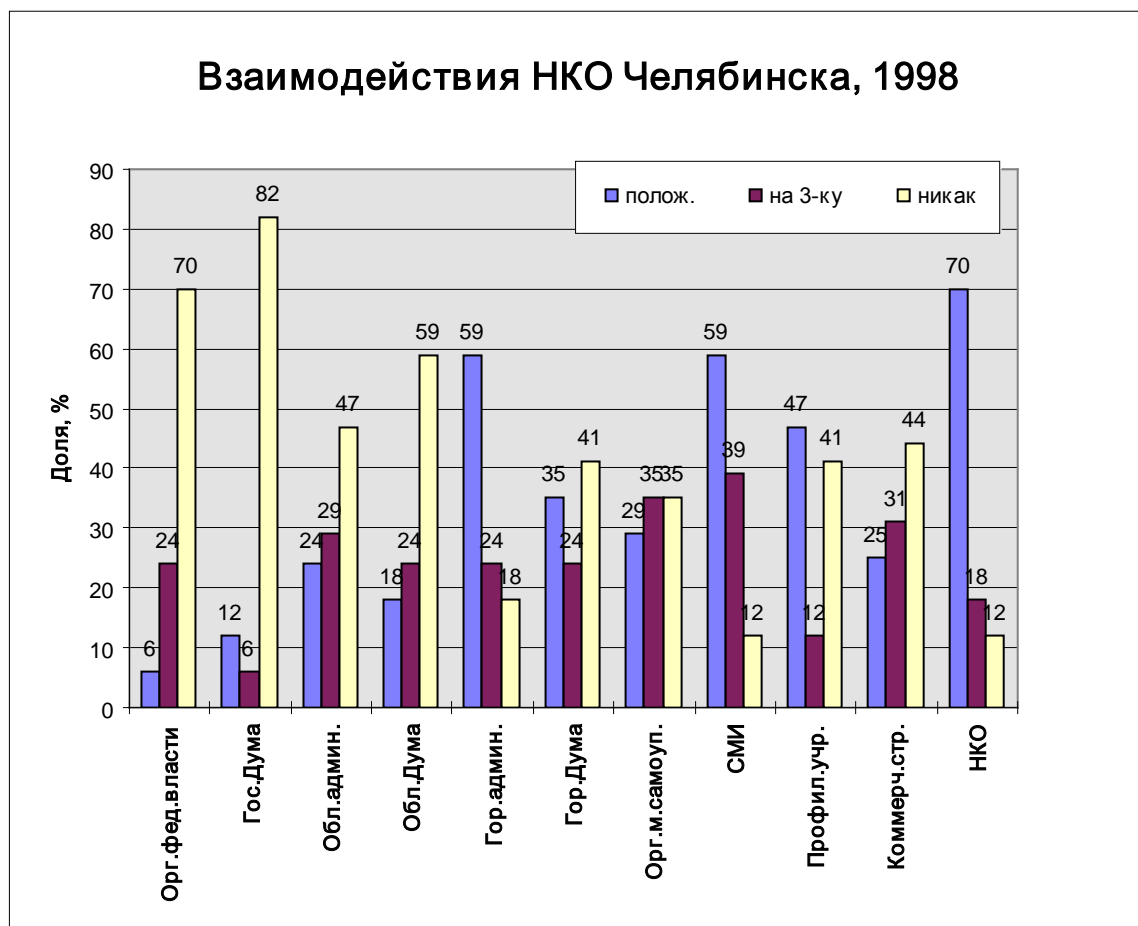
За последние два года накоплены статистически значимые для третьего сектора России данные, полученные при обработке собранных анкет в более чем 30 регионах страны. Здесь мы приведем лишь два примера.

Из первого рисунка видно, что молодежные и детские общественные объединения (всего в опросе было задействовано 35 НКО из разных областей РФ) считают наиболее полезными связи с городской администрацией. Достаточно высоко оценивается лидерами этих НКО и характер взаимодействия со СМИ. Но удивительно слабы контакты между различными НКО. По-видимому, это специфично для молодежных организаций. Кроме того, скорее неплохо, чем никак характеризуются связи с коммерческими структурами. А вот взаимодействие со всякими государственными организациями (кроме городских администраций) оценивается весьма низко.

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

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





## 1.5 Политиканская конъюнктура и "серая" или "теневая" деятельность

Задумываясь о преобразованиях, происходящих на наших глазах в общественном устройстве России, расстаешься с мечтой о правовом и демократическом государстве. Сопоставление замыслов и планов и реалии жизни - отнюдь не в пользу последних.

К такому выводу приходишь, слушая политиков, не всегда осознающих смысл своих "творений". И почти всегда - оторванных от жизни, проходящей на гигантской территории могучей, по потенциалу, страны за пределами московской кольцевой автодороги.

Процесс коррупции во всех эшелонах чиновничества, разбухшего почти в 2 раза по сравнению с союзным аппаратом, не увидит только слепой. О так называемом олигархическом пути развития чего-то "дикого" капиталистического в России они - чиновники высшего эшелона - заговорили сами, когда почувствовали: то, что они взрастили, - уже готово отказаться от их услуг.

Выросший многократно и продолжающий увеличиваться внешний государственный долг, рассчитываться за который будет не одно последующее поколение россиян - это гиря, не предназначенная для долгого спокойного плавания в мировой экономике и политике. Причина такого долга - в неумелом "рулении" экономикой страны и быстром и бесследном, для населения, "проедании" международных кредитов.

Забвение науки и создание невыносимых условий для выживания талантливых ученых и специалистов уже серьезно сказалось в ряде научных областей. Безнравственное разрушение российской армии, которая всегда была опорой государства, заложило не только потенциально мощную взрывную основу для конфликтов, но и тяжелый отложенный экономический "налог" на всю деятельность по предстоящему восстановлению страны.

Когда видишь все это - перестаешь верить в то, что обещают разные "ловцы" наших голосов в своих посланиях народу российскому и в ходе избирательных кампаний.

Тогда и возникает в мозгу прутковское "зри в корень".

*А корень в том, что депутаты федерального и областных уровней междуособную межфракционную возню и битвы за привилегии предпочли процессам нормального законотворчества, ведущим не к количественному росту массы законов, а к закладке внутренне непротиворечивого правового фундамента новой России. Исполнительная же власть, уверовав в свою "самость" и решив все свои социальные проблемы почище, чем это делали члены Политбюро, вспоминает о людях, населяющих Россию, лишь тогда, когда ей приходится работать с этим "электоратом" в период выборов, либо когда народ начинает называть вещи своими именами, выходя на рельсы.*

Иного, впрочем, и не могло случиться в этот период российской истории: слишком сильным остается влияние менталитета "совка", глубоко укоренившегося в нашем обществе.

Действительно, в течение всего социалистического этапа существования, высшее партийное и хозяйственное руководство строило гигантские программы и многолетние планы, в которых фиксировались перечни целей и задач, контрольные цифры для

страны в целом, для ведомств, для фабрик и заводов и т.п., а главное, явно или неявно, предполагалось, что из Москвы можно будет проконтролировать ход выполнения программ любого уровня.

Почти всегда жесткий контроль удавался в сталинские времена, когда над каждым нижестоящим начальником висел “дамоклов меч” ссылки или физического уничтожения. Трудящиеся за свой труд получали крохи на пропитание или не получали денег вообще, а зарабатывали трудодни, как в сельскохозяйственном секторе.

Зачастую, удавалось добиться выполнения задач в военной, космической и военно-промышленной сфере и не только в силу действия закона беспрекословного повиновения приказам свыше и присутствия партийных, государственных, военных и “народных” контролирующих органов, но и потому, что в эти сферы всегда “закачивались” громадные средства (до 70 процентов ВВП).

Но, почти всегда, программы и планы проваливались в сфере потребительской экономики и в социальных областях.

Иными словами, *имела место иллюзия* - стоит только написать “хорошую бумагу” - программу ли, план ли какой-нибудь очередной с контрольными цифрами, единогласно утвердить его на сессии народных депутатов - и всё: или к 19xx году все будут жить при коммунизме, или к 19xx году у всех будет своя квартира, а то и к 19xx году - догоним и перегоним США по чему-нибудь там на душу населения.

Над такими иллюзорными планами трудились армии специалистов и чиновников. Тексты некоторых программ содержали сотни страниц и были испещрены тысячами цифр. Но наступал заявленный 19xx год, и выяснялось, что ничего не произошло и “воз” все там же, где и был до принятия программы, а то и откатился во все куда-то назад. Но номенклатурные и партийные работники не могли просто так покаяться и уйти со своих постов, не позаботясь о судьбе “своего” народа. Не было соответствующих механизмов. Они придумывали иное название следующей, столь же бестолковой программе и... цикл повторялся.

Сейчас времена другие. Казалось бы, все изменилось, и, вместо строительства первого в мире коммунистического светлого, Россия (снова!) развернула “оглобли” и начала возврат к предыдущей общественной формации, решив совершить арьергардный ма-

невр и войти в строй ведущих мировых капиталистических держав. И начала-таки, сохраняя во всем тот же стиль: раздать всем приватизационные чеки и к 199х году, завершив приватизацию, начать  $x$ -процентный рост производства; или в 199х году увеличить размер пенсий на  $x$  процентов (это при секвестированном-то и дефицитном госбюджете!) и т.д. и т.п.

Однако, в отличие от советского периода, несколько изменилась линия поведения власть предержащих: в дополнение к различным иллюзорным программам (Программа приватизации, Программа социальных реформ, Программа реформирования жилищно-коммунального хозяйства, Программа пенсионной реформы *etc.*) развернулось масштабное законотворческое движение на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ.

Это нормотворческое половодье во многом, если не во всем, содержит налет все той же некомпетентности: вот сейчас мы тут в Москве (Тьмутаракани, Нью-Васюках) придумаем такой закон, что все бросятся его выполнять, а завтра начнется и рост промышленного производства и увеличение (а не просто там какая-то выдача) зарплаты и рост (а не просто выплата) пенсий и повыше-ееее-ние благосостояния всего населения без исключения. А нам, законодателям, останется только продолжать и дальше заботиться о том, чтобы нарабатывать новые законы, вводить новые правовые нормы. Так, по сути, и происходит. Что же мы имеем в итоге? Правовое пространство, как говорят многие посвященные? Да! Таки, имеем правовое пространство, но, в большинстве своем, составляющие это пространство законы, нормативные и правовые акты декларативны и на практике не выполняются. Или, точнее сказать, не работают.

*Если в старых программах почти никогда не срабатывали контрольные цифры (точнее, срабатывали, поскольку с успехом корректировались на уровне псевдостатистики) и не только потому, что были “среднепотолочными”, а всегда оставались недодуманными или нереальными механизмы их достижения, то большинством новых российских законов не определены ни механизмы действенной реализации норм, ни источники средств для обеспечения их выполнения.*

Самый яркий пример тому - история с федеральным бюджетом, которую мы наблюдаем в течение последних двух лет.

Сначала разрабатывается, обсуждается и принимается с участием всех ветвей власти невыполнимый государственный бюджет. Потом - не проходит и полгода - производится его секвестирование (то есть явно демонстрируется неумение или нежелание властей работать грамотно). В итоге, даже секвестированный бюджет не выполняется, но **никто** за это не отвечает. И не надо спрашивать - почему? Потому что совковый стиль руководства в том и состоит, что **никто ни за что никогда ни перед кем не отвечает.**

Другим примером может служить Федеральный закон "О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий"<sup>33</sup>. Не успели его принять (21 июля 1997 года), как стало ясно, что он не сработает так, как задумывался. И поэтому началась вакханалия по его "секвестированию", чтобы ко времени вступления закона в силу (1 февраля 1998 года) не наступил момент расплаты. Поэтому 01 декабря 1997 года на свет появляются "Рекомендации по реализации" этого закона (20 стр.), сопровождаемые письмом за подписью руководителей двух заинтересованных ведомств, первого заместителя министра труда и социального развития РФ Ю.З. Люблина и председателя Правления пенсионного фонда РФ В.В. Барчука. Цитата из этого письма заслуживает внимания:

*"В связи с поступающими запросами направляют для использования в работе рекомендации по реализации Федерального закона..."*

А затем уже в марте 1998 года пресс-секретарь президента сообщает, что Б.Н. Ельцин недоволен лоббистской деятельностью первого из подписантов в Госдуме и требует ее исчерпывающей оценки. Это, кстати, происходит почти сразу же после заявления Президента о скором увеличении пенсий на 20 процентов (детально о судьбе Пенсионной реформы см. в тексте ранее).

Итак корень всего, что происходит в России - это некомпетентность власть имущих, и от этого никуда не деться. Повышение их профессионализма до приемлемого уровня будет продолжаться

---

<sup>33</sup> Собрание Законодательства РФ, 1997, №30, ст. 3585.



еще долго. Не надо уповать на то, что за счет замены этой власти на другую, новую произойдут коренные изменения.

Образно выражаясь, нынешнее общественное устройство России можно представить в виде тяжелой махины новой чиновничье-партийной номенклатуры, срастающейся с жирующими котами эго-бизнесменов и покоящейся на тоненьких и хлипких ножках отечественной промышленности и сельского хозяйства, которые стоят на небольших островках гражданских инициатив и предпринимательства, образовавшихся на болоте бездумного реформенного переустройства.

***До тех пор пока власти не поймут, что будущее России невозможно без поддержки этих гражданских: общественных и экономических инициатив, а не чиновничества, страна будет катиться в пропасть.***

Мощь государства, правильность курса исполнительной власти, компетентность и отражение истинных чаяний народа представительной властью, реальная сила судебной системы и непродажность средств массовой информации возможны лишь тогда, когда обретут силу и получают условия наилучшего благоприятствования гражданские общественные и экономические инициативы снизу. И тогда действия властей будут подвергаться реальному, а не мнимому общественному контролю.

Сейчас же об этом времени приходится лишь мечтать.

Когда видишь, что властью созданы благоприятные условия для возвращения богачей из числа номенклатурной знати советского периода и проинформированных ими вовремя новоявленных “новых русских”, что отсутствует среда для образования слоя “средняков”, являющегося базой стабильности любого государства с рыночной экономикой, и когда **не слышат и не хотят слышать** несогласные с нынешним положением голоса, то понимаешь, как далеко России до демократии и государства “всеобщего благоденствия”.

Беспрепятственное обогащение тех, чьи интересы никогда не имели ничего общего с национальными, за счет народа, чьим многолетним трудом были созданы колоссальные российские богатства - беспрецедентно.

При поощрении со стороны исполнительной власти происходит продажа за бесценок последнего, что могло бы послужить базой для возрождения славы и мощи России - ее минерально-сырьевой базы. Бесконтрольность власти, сопряженная с ее “управленческой импотенцией” и непротивлением влиянию уголовной мафии, гонит страну к состоянию сырьевого придатка транснациональных корпораций.

И, наконец, когда наблюдаешь, что властям абсолютно нет дела до того, как себя чувствует самое главное богатство - главный ресурс и резерв страны - ее люди, то понимаешь, что порядок в России, безопасность и достаток ее граждан не могут быть обеспечены, если они сами не объединяются для решения социально значимых проблем и контроля за действиями властей.

Взять власть и наломать дров могут и хотят многие. Выжить же, очиститься от наносного, не отвечающего национальным интересам, и встать на ноги страна сможет тогда, когда любые замыслы и действия власти всех уровней перестанут быть бесконтрольными.

Если будут созданы условия **действительной** поддержки гражданских инициатив со стороны государства (а не поощрение политических и политизированных организаций - на время избирательных кампаний), и если права граждан на информацию, информированность и общественный контроль за действиями властей будут не просто декларированы в законах и указах, а обеспечены процедурно и поддержаны материально, тогда и начнется становление сбалансированного гражданского общества и правового государства в России.

## **II. СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО - ТРЕД-ЮНИОНИСТСКОЕ И ТРЕХСЕКТОРНОЕ ТОЛКОВАНИЕ**

Переходя к теме применимости принципов социального партнерства для решения вопросов социального реформирования, нельзя не остановиться на рассмотрении самой концепции социального партнерства.

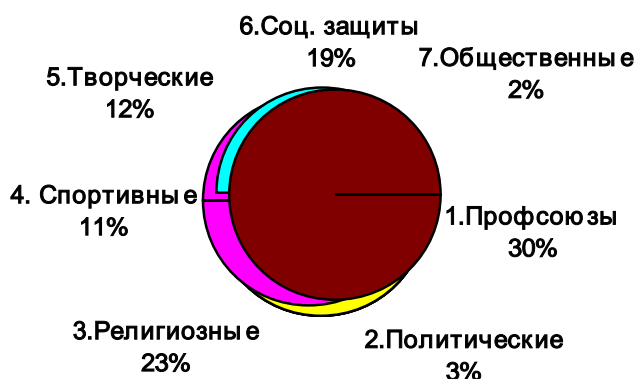
Мы уже говорили о тред-юнионистском понимании этого термина. Опасность подмены одного понятия его частью состоит в

неизбежном последующем игнорировании всех других возможностей развития и осуществления полноценного социального партнерства.

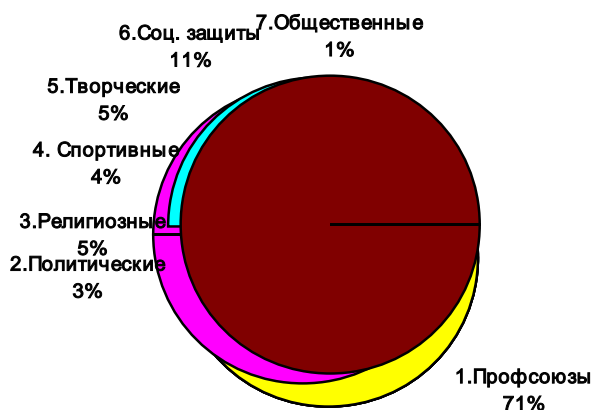
Для определения степени корректности такого акцентированного отношения власти к социальному партнерству обратимся к статистике.

Нами проведен анализ данных по структуре зарегистрированных некоммерческих общественных организаций в 15 субъектах Российской Федерации. Ниже приведены сведения по 6 областям.

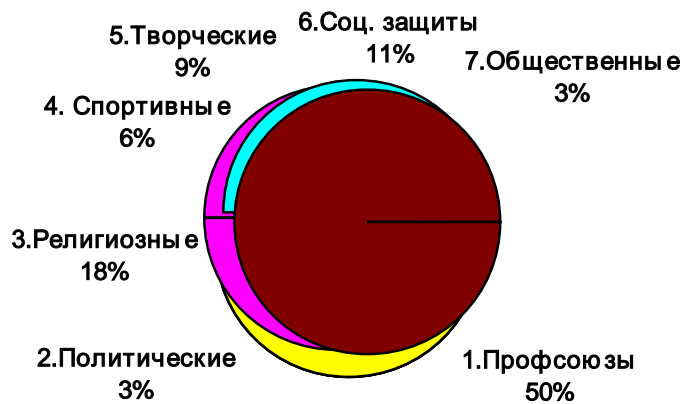
### Соотношение между зарегистрированными НКО Рязанской обл., (1997 г.), 803 НКО



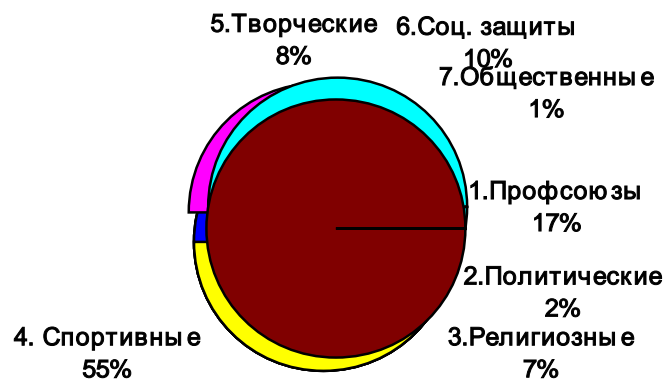
### Соотношение между зарегистрированными НКО Смоленской обл. (1997 г.), 1657 НКО



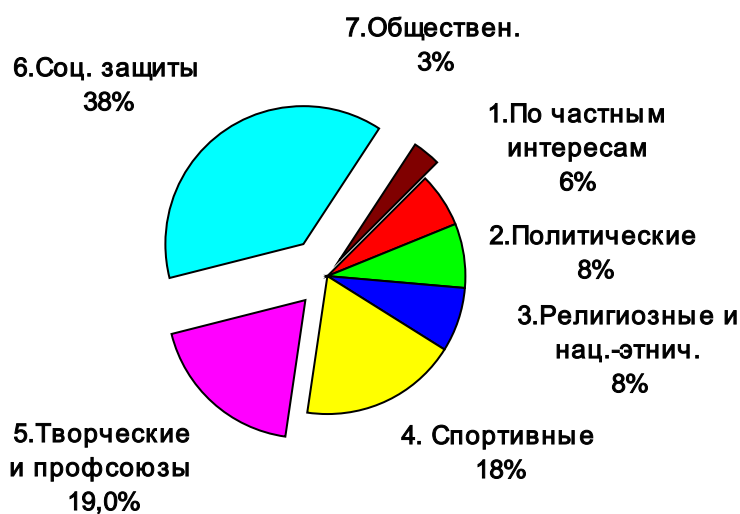
Соотношение между зарегистрированными НКО  
Владимирской обл. (1997 г.), 1262 НКО



Соотношение между зарегистрированными НКО  
Ярославской обл., (1997 г.), 2155 НКО



### Соотношение между зарегистрированными НКО Новосибирской обл., (1996 г.), 724 НКО



### Соотношение между зарегистрированными НКО Нижегородской обл., (01.01.1997 г.), 856 НКО



Один из выводов, который может быть сделан на основе анализа представленных гистограмм - это вывод о явном преувеличении роли профессиональных союзов в сегодняшнем социальном партнерстве.

а) Количественно доля профессиональных объединений в общем числе общественных организаций колеблется от 20% до 70%;

б) Более детальный анализ этих данных, однако, показывает, что из числа профессиональных объединений профсоюзами, в прямом смысле, можно назвать лишь часть организаций. Так, например, в Нижегородской области из общего числа профессиональных объединений и творческих союзов (общим числом 150 - **19%**) непосредственно профессиональными объединениями является лишь 103 объединения или **12%** от общей численности НКО;

в) Профсоюзными объединениями охвачено примерно 30% трудоспособного населения, а это - 15 млн. человек или 10% населения России;

г) Сегодняшние профсоюзы чрезвычайно слабы и мягкотелы, поскольку, как правило, их (прежде всего - ФНПР) больше беспокоит судьба недвижимости, которой они обладают, чем условия работы и права их членов. Сегодня профсоюзы, скорее, готовы защищать интересы не своих работников, а предпринимателей, хозяев предприятий.<sup>34</sup> Собственно, именно поэтому в качестве базового документа Правительством принят именно “либеральный” вариант проекта КЗоТ, в котором права трудящихся, по сравнению с ныне действующими нормами, значительно ущемлены.

Кроме того, огромное количество квази-партий, порождающее ложное представление о политическом плюрализме и многообразии, означает всего лишь отсутствие реального *политически структурированного* общества. Игра в политические партии не имеет, в качестве результата, осознанного группирования интересов различных слоев общества.

### **III. МНОГООБРАЗИЕ ВАРИАНТОВ В СОЦИАЛЬНОМ НОРМОТВОРЧЕСТВЕ РЕГИОНОВ**

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 негосудар-

---

<sup>34</sup> Коммерсантъ-Власть, 1998, №29, стр. 15

ственных 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.

### **3.1 Формы взаимодействия государства и общества**

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 опреде-

ленный круг целей и задач и создающихся целевым образом для их достижения и решения;

4) подписание временных соглашений о сотрудничестве, в рамках которых 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;

6) создание общественных советов различного функционального назначения и, соответственно, наименования (консультативные, координационные, экспертные и т.д.).

Приведенный перечень является отнюдь не 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 несущественна. 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 различных форм взаимодействия.

### **3.1.1 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 политиче-

---

\* Полный текст последнего варианта проекта федерального закона “О государственном социальном заказе” с пояснительной запиской к нему приведен в Приложении 1.



ских 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.

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 соответствующего уровня, путем заключения контрактов (договоров) на конкурсной основе.

Нормативно-правовая незакрепленность приведенного выше определения может быть признана одним из факторов, действительно способных тормозить процесс развития нормотворчества по социальному заказу, как элементу межсекторного взаимодействия, в регионах. Более подробное обсуждение данного утверждения приведено нами чуть ниже в подразделе **3.2.1** настоящей главы.

### **3.1.2 Варианты “симбиоза”**

#### **Москва.**

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,<sup>35</sup> следует отметить, что в настоящее время его название несколько

---

<sup>35</sup> А. Толмасова. Социальный заказ в регионах России: проблемы и перспективы. Charities Aid Foundation (CAF) Российское представительство, Москва, 1998г., стр. 58-65.

изменилось, равно, как изменилось и его идеологическое, а также текстовое содержание.\*

Почти до конца 1998 года это был проект закона города Москвы “О социальном заказе для некоммерческих организаций”. Как понятно из его названия, 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.

Такой протекционизм в отношении НКО может диктоваться, в том числе, этическими нормами. Поскольку в социальном заказе речь идет об услугах в социальной сфере, предполагать наличие прибыли было бы неуместным.

Однако, как показывает опыт других регионов (прежде всего - Томской области), такая деятельность, даже для коммерческих организаций, в условиях жесткого дефицита средств, может быть и интересной, и привлекательной. Таким образом, российская деловая действительность начинает приводить нас не к нормальному сбалансированному развитию всех форм гражданской активности, а к созданию некоммерческих коммерсантов или - “травоядных крокодилов”.

В качестве заказчика 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.<sup>36</sup> Такой субъектный состав более подходит к механизмам размещения государственных (муниципальных) средств и ресурсов по грантам или на основе целевого финансирования. Включение негосударственных структур в число возможных заказчиков позволяет в значительной степени разделить полномочия органов исполнительной власти, повысив, тем самым, эффективность управления бюджетными средствами. Более

---

\* полный текст последнего варианта проекта Закона города Москвы “О социальном заказе для некоммерческих организаций” приведен в Приложении 2.

<sup>36</sup> Собрание Законодательства РФ, 1996, №5, ст. 410.

подробная аргументация этого утверждения приведена в подразделе 4.1.2 настоящей работы.

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

### Статья 3. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ЗАКОНЕ

***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 являлся документом, заметно более подробным, нежели его федеральный “прародитель”. В текст были 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 “московская” особенность, “перекочевавшая” затем в текст федерального законопроекта. Проектом устанавливается некоторый срок для полномасштабного введения закона 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”<sup>37</sup>, но и обеспечить непрерывный мониторинг и оценку правильности процедур, заложенных в проекте московского закона о социальном заказе, а также возможность их последующего корректирования.

Однако следует сказать, что данный законопроект был отклонен Московской городской Думой уже на первом чтении. Основными причинами тому стали невысокая посещаемость депутатами своих сессий и межличностные неурядицы. При необходимых 12-ти голосах законопроект получил лишь 9 при 2-х против и 3-х воздержавшихся (всего зарегистрировалось 18 депутатов, - остальные не голосовали). И всё это тем более странно в то время, когда бюджет Москвы становится все более похожим на бюджет всей остальной России. Правительство Москвы, как бы отвечая на такой негативный результат, приняло в конце 1998 года Постановление №1016 от 29.12.1998 “О мерах по совершенствованию государственной поддержки досуговых организаций, ведущих работу с детьми, подростками и молодежью по месту жительства”. Пункт

---

<sup>37</sup> Принят Московской городской Думой 06.09.1995г.

3.5 этого Постановления достаточно яркое для того, чтобы быть процитированным.

*“...3.5. На конкурсной основе заключать с негосударственными организациями, клубами, центрами, объединениями, работающими с детьми, подростками и молодежью по месту жительства, договоры социального заказа на срок не более трех лет”.*

Вот так! В очередной раз возникает вопрос: почему мы никак не можем понять, что нельзя все вопросы нашей жизни регулировать только подзаконными актами?

Московские НКО, тем не менее, продолжают изображать из себя “стойких оловянных солдатиков”. Фонд НАН вместе с Фондом развития парламентаризма в России (А.Автономов) за считанные недели подготовили проект более широкого законопроекта “О деятельности некоммерческих организаций в городе Москве”, который также может быть принят НКО России на вооружение как модель более общего нормативного правового акта<sup>\*</sup>.

В основу законопроекта положены проекты трех актов: закона г. Москвы “О социальном заказе для некоммерческих организаций в городе Москве”, “О государственных грантах Правительства Москвы” и проекта федерального закона “О добровольчестве”.

Поскольку настоящая книга была написана достаточно давно (а, может, просто события скачут с калейдоскопической быстротой) к моменту выхода ее в свет ситуация изменилась. В настоящее время завершается подготовка текста проекта закона города Москвы “О взаимодействии органов власти города Москвы и негосударственных некоммерческих организаций” – плод работы целого авторского коллектива, в который вошли, помимо представителей НКО, также сотрудники из правового управления и Департамента экономического развития Правительства Москвы<sup>\*\*</sup>.

### **Нижний Новгород (Нижегородская область).**

---

<sup>\*</sup> Полный текст проекта “О деятельности некоммерческих организаций в городе Москве” приведен в Приложении 3.

<sup>\*\*</sup> Полный текст проекта закона города Москвы “О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями” приведен в Приложении 4.

Проект закона Нижегородской области “О государственном социальном заказе Нижегородской области”<sup>\*</sup> 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. Важно только, чтобы регламентация прав и, ещё важнее, обязанностей Заказчика была возможно более жесткой для исключения или, хотя бы, минимизации возможных финансовых злоупотреблений в отношении бюджетных средств социальной сферы. А таких злоупотреблений нам уж точно не простят.

в) Важным представляется авторам наличие нормы (часть 6 статьи 9 проекта), относящей расходы по выполнению 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

---

<sup>\*</sup> 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.

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.**

В настоящее время в Томской области, равно как и в Томске, разработаны, соответственно, проекты Закона Томской области “О социальном заказе в Томской области”<sup>\*</sup> и Положения “О социальном заказе в городе Томске”<sup>\*\*</sup>. Попробуем последовательно и кратко их охарактеризовать - с точки зрения федерального законопроекта.

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 такой перечень можно признать одним из способов “объяснить” депутатам, о чем идет речь - приведем его полностью.

#### 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;

---

\* Полный текст законопроекта - см. Приложение 5.

\*\* 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.

- 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, скорее, отнесено к разряду правовых актов, регулирующих тип межсекторных взаимодействий, именуемый грантом. Соревновательности государственных и негосударственных НКО за бюджетные средства здесь нет.

И еще одно замечание к проекту. Из самого текста неясно, что подразумевается под понятием бюджетных общественных организаций: государственные НКО 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.<sup>38</sup> В настоящее время этот закон является единственным на территории РФ норма-

---

<sup>38</sup> 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.



тивно-правовым актом законодательного уровня, 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, преимущественно, 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.

Проекты законов о социальном заказе существуют сегодня более чем в 20 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.

### **3.1.3 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 грантодателя направления.

Такого рода действующих документов или их проектов, именуемых “О поддержке общественных (некоммерческих) организаций...” либо “О поддержке социально значимых программ...” в России принято и действует более 30.

Сам по себе факт их существования позволяет сделать два, на первый взгляд, противоречивых вывода:

1) не все так плохо с отношением власти к общественной инициативе;

2) организация бюджетного процесса, очевидно - неэффективна.

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.

### **3.1.4 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, симпатичная и т.п.). Заключается и из года в год продлевается договор с нею. Жизнь для исполнительной власти упрощена максимально;

2) контроль собственный - минимален;

3) контроль общественный - номинален;

4) конкуренции, конкурсов - нет. Деньги успешно расходуются. Победные рапорты и реляции - 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, финансирувавшиеся достаточно обильно и стабильно.

Не стоит, однако, ратовать за искоренение и такого способа взаимодействия. Несомненно, есть случаи, когда иной выход, кроме прямого целевого финансирования - просто отсутствует. Такого рода примеры нами уже приводились ранее.

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

### **3.2 Управленческие проблемы в России**

Согласно Конституции РФ, в России существует три уровня управления: федеральный (Российской Федерация), региональный (субъект федерации) и местное самоуправление (муниципальный уровень).

Рассмотрим некоторые особенности социального заказа, возникающие именно в силу такого устройства системы управления.

#### **3.2.1 Разграничение предметов ведения**

Здесь необходимы некоторые пояснения.

В юридических кругах, работающих над правовыми актами по социальному заказу, бытует мнение, что без принятия Федерального закона распространение механизма социального заказа чрезвычайно затруднено.

На самом деле все обстоит совершенно иначе.

В противовес мнению о приоритете федерального законодательства в отношении регламентации социальной политики, авторы считают, что данная сфера нормативно-правового регулирования является, согласно статье 72 Конституции РФ, сферой совместного ведения.<sup>39</sup> Причем, указанное совместное ведение реализуется и при осуществлении социальной политики на федеральном уровне. Это означает только то, что федеральное законодательство не может служить преградой для создания правовой базы управления социальной сферой. Тем более что сторонники универсальности

---

<sup>39</sup> Российская газета от 25 декабря 1993 года.

ФЗ “О поставках продукции для федеральных государственных нужд” должны только приветствовать создание региональных законов, регламентирующих вопросы социальной политики в субъектах федерации.

Управление столь огромной территорией, какую представляет собой территория России, **должно** строиться, с одной стороны, на принципах баланса властей всех уровней, а с другой стороны - на основе территориальной и функциональной его (т.е., - управления) непрерывности.

За примерами дисбаланса (“дисфункции”) управления далеко ходить не приходится. Когда для переговоров с пикетирующими шахтерами приезжает Вице-премьер Правительства, то у любого здравомыслящего человека создается впечатление, что проблема может быть снята только в силу вмешательства федеральных органов власти. Но такое положение дел абсолютно недопустимо! Старинный порядок, существовавший в России: *“Вот приедет барин! Барин нас рассудит!”* - давно необходимо менять. Именно неурегулированность межуровневых взаимоотношений позволяет властям перекладывать ответственность за происходящее на другую ее ветвь или на другой уровень. “Федеральное Правительство с нами не расплатилось!”, “Деньги из центра ушли, ищите в регионе!” и так далее. Одним словом, как в к/ф “Кавказская пленница”: “Какие 25 баранов, когда наш совхоз еще не рассчитался с государством по шерсти и мясу!”

В ряду причин такого положения стоит назвать некоторые:

а) слабость (слаборазвитость) муниципального управления (как, впрочем, и всего муниципального законодательства). Сегодня по неведомой нам причине, совершенно забылось, что основу и корневую систему Российской империи составляло местное самоуправление (земства), инициированное и осязательно поддержанное Александром II (помнится, “освободителем”). Даже большевики, пришедшие к власти, - до 1923 года эту систему не трогали;

б) неурегулированность процесса разделения полномочий (Федерация, субъекты федерации, муниципальные образования). До сих пор почти половина субъектов Российской Федерации не заключили с этой самой федерацией договоров о разграничении

предметов ведения. А ведь со дня принятия Конституции РФ прошло уже более 5 лет. Отсутствие же такого разделения предметов ведения между субъектом федерации и муниципальными образованиями, в него входящими, похоже, на федеральном уровне никого и не беспокоит. Для целостности современного государства это такой же по значимости вопрос;

в) отсутствие концептуального подхода в управлении Россией. Советская власть имела вполне конкретный рецепт решения любых социальных или внутригосударственных конфликтов. За период Советской Власти таких конфликтов самого разного характера было предостаточно: Тамбовские хлебные бунты, Кронштадт, выселение кавказских народов, Новочеркасск, Сумгаит, Тбилиси, Рига - 1920, 1921, 1944, 1962, 1989 годы. И каждый раз использовался универсальный и достаточно радикальный механизм - войска. Разумеется, сейчас такие методы, слава богу, не используются. Однако, недовольных и сегодня - множество, всех и не перечислить: ученые, учителя, шахтеры, пенсионеры, etc. И отсутствие ясного видения механизмов управления державой неизбежно приводит к возникновению все новых и новых очагов напряженности. Прежде всего, не видит этих механизмов сама нынешняя власть.

Несколько подробнее об этом мы уже говорили ранее в разделе **1.4** настоящей работы. Поэтому, сказанное здесь может восприниматься как некоторое дополнение к ранее изложенной теме.

Отсутствие непрерывности в системе управления подтверждает и систематический произвол, чинимый региональной властью вопреки установленным на федеральном уровне законодательным нормам. Собственно говоря, именно недостатки в системе управления приводят к постоянной неразберихе в государстве и к возможности, при наличии недоброй воли, творить произвол.

Принципиально важной, для решения многих вопросов управления нашим государством, является проблема гармонизации бюджетно-финансового процесса и оптимизация бюджетных потоков.

Собственно говоря, проблема разрыва звеньев российской управленческой цепи, оставаясь предметом крайне интересным, темой настоящей книги не является. Для нас очевидно, что сегодня, по существу Россия почти и не имеет этой самой цепи. “Хозяева”

субъектов самостоятельно решают вопросы приватизации (Москва), земли (Саратовская область), введения новых налогов (налог с продаж – более 40 регионов в России). Одновременно с этим, крайне слабо местное самоуправление. Причем, в основном, не по вине местных органов власти, а по причине отсутствия разделения сфер влияния с региональной властью и многое другое.

Надеемся, что в будущих работах эту тему мы раскроем полнее.

### **3.2.2 Разграничение полномочий в отношении налогов**

Большинство сегодняшних политических проблем не может быть решено в принципе до тех пор, пока не будет установлен баланс (а точнее - минимизация) движения бюджетных средств. Сегодня бюджетная система организована таким образом, что центр получает львиную долю всех финансов и, затем, милостиво их распределяет по российским регионам. До 80% всех денег “крутится” в Москве! Это просто одна из “неокавыченных” цитат. Результатом этого становится жуткий дефицит средств в регионах и их изобилие в Москве. В провинциальных городах бюджетники месяцами не получают зарплату, а Москве ее денег хватает на всякие, как говорил другой персонаж комедий Л. Гайдая, “нехорошие излишества”: помпезное строительство, финансовое “облагодетельствование” того или иного объекта в России или, даже, на строительство жилья для русскоязычного населения в пределах стран СНГ. Сама по себе социальная поддержка севастопольских моряков или восстановление больницы в Буденновске - вещь крайне нужная, честь и хвала Ю.М. Лужкову за огромный объем помощи, осуществляемой московскими властями в России и даже за ее пределами. Однако на эти мероприятия должны быть предусмотрены средства не в московском бюджете или в московских же внебюджетных фондах, а в бюджетах, соответственно, министерства по делам стран СНГ и в МЧС РФ. Это лишь один из примеров того, как, с функциональной точки зрения, нерационально распределяются средства в нашем государстве.

В рамках этой темы обратимся вновь к проблеме внедрения социального заказа, и постараемся ответить на вопрос, чем же для бюджета социальной сферы этот самый СЗ хорош?

Для этого напомним, что одним из обязательных условий конкурса, который должен проводиться для размещения социального заказа, является привлечение конкурсантами (его участниками) дополнительных средств сторонних организаций.

Кроме этого, предполагается поддержка исполнителей СЗ в виде тех или иных налоговых льгот. Правительство РФ, отрицательно характеризуя возможность принятия ФЗ “О государственном социальном заказе”, ссылается на невозможность в настоящее время предоставления каких-либо налоговых льгот. Весьма странная позиция. Законопроектом установлено, что льготы эти применяются в части средств, направляемых на выполнение именно конкретного социального заказа. Поскольку сам социальный заказ, суть - расходование бюджетных средств, такая позиция означает, что либо:

а) чиновники, ответственные в Правительстве за отзыв на законопроект, не разобрались в его смысловом содержании;

б) Правительству не интересна возможность получить 100% средств для целевого “пополнения” бюджета социальной сферы, как это следует из сути законопроекта, а достаточно тех 35% (13% из которых поступают в федеральный бюджет, а 22% - в местный бюджет), которые в бюджетах (федеральном и местном) распыляются по их статьям.

Весьма странная позиция!

Для обоснования нашей позиции приведем следующую разработку РБФ НАН. К настоящему моменту эта разработка была неоднократно обсуждена авторами настоящей работы при проведении целого ряда семинаров и конференций с представителями законодательной и исполнительной власти в нескольких регионах России.

## **ПРИМЕРНЫЙ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РАСЧЕТ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВНЕДРЕНИЯ МЕХАНИЗМА СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА \***

---

\* Данный финансово-экономический расчет имеет самостоятельную внутреннюю нумерацию.

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

#### **Рассмотрим такой пример:**

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

На выполнение условной социальной программы в рамках бюджета на 1999 год предусматривается финансирование в объеме 100.000.000 (ста миллионов) деноминированных рублей (далее в тексте - 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.

**2.** В случае внедрения механизма социального заказа:

**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 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, некоторое 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:  $6.000.000 * 0.35 = 2.100.000$  рублей и будет направлен в федеральный (13% или - 780 000 (семьсот восемьдесят тысяч) рублей) и местный (22% или - 1 320 000 (один миллион триста двадцать тысяч) руб-

лей) 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:  $6,0 * 0,13 = \underline{0,78 \text{ млн. рублей}}$   
в местн. бюдж:  $6,0 * 0,22 = \underline{1,32 \text{ млн. руб.}}$   
Совокупный доход бюджетов:  
**0,78+1,32=2,1** млн. руб

**Сальдо сбора налогов и расходов на решение социально значимой проблемы:**

**10,0 - 2,1=7,9** млн. рублей

**дефицит бюджетов равен 7,9 млн. рублей**

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

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 за-

каза (далее в тексте - **ГСЗ**). Из них 500.000 (пятьсот тысяч) рублей - на компенсацию расходов, связанных с организацией и проведением публичного конкурса, а также проведением независимых экспертных 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  $3.000.000 * 0.35 = 1.050.000$  рублей. Из них, сумма в  $3.000.000 * 0.13 = 390.000$  (триста девяносто тысяч) рублей - в федеральный бюджет, а  $3.000.000 * 0.22 = 660.000$  (шестьсот шестьдесят тысяч) рублей - в местный 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  $2.500.000 + 1.050.000 = 3.550.000$  (три миллиона пятьсот пятьдесят 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 и экспертных оценочных процедур.

**Стоимость решения социально значимой проблемы - 10,5 млн.  
руб.,  
включая расходы на конкурс и оценку**

**Государственные расходы  
организации**

**Средства коммерческой орга-**

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

Прибыль комм. орг-ции - **6,0 млн. руб.**  
Средства на выполнение СЗ- **3,0 млн. р.**  
Налог на прибыль:  
Фед. бюджет:  $3,0 * 0,13 = \underline{0,39 \text{ млн. р.}}$   
Местн. бюдж:  $3,0 * 0,22 = \underline{0,66 \text{ млн. р.}}$   
**Совокупный доход бюджетов:  $(3,0 - 0,5) + (0,39 + 0,66) = 3,55 \text{ млн. руб}$**

Сальдо сбора налогов (дохода) и расходов государства на решение социально значимой проблемы: **7,5 - 1,05 = 6,45**

**дефицит бюджетов составляет 6,45 млн. рублей.**

Следовательно, **дополнительно** привлеченные в социальную сферу средства составят: **3.550.000-2.100.000=1.450.000** (один миллион четыреста пятьдесят тысяч) рублей.

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

$$7,9 - 6,45 = 1,45 \text{ млн. рублей}$$

Более того, чем выше степень освобождения прибыли от указанного налогообложения, тем *больше* объем дополнительных средств ( $6.000.000-2.100.000-500.000=3.400.000$  рублей), поступающих **целевым** образом на выполнение программ социальной сферы, то есть - в тот же бюджет. В последнем выражении **2.100.000** 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 рациональным 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 “облагодетельствованному” исполнителю реализует 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**. Некоторые аспекты налогообложения организаций при выполнении социального заказа будут рассмотрены нами в разделе **4.7** книги.

---

### **3.3 Степень детализации нормативных правовых актов**

Для того чтобы оценить особенности нормативных правовых актов различного уровня достаточно взглянуть на проекты федерального и московского законов (соответственно, *Приложение 1* и *Приложение 2*).

Степень детализации документов, очевидно, становится выше по мере перехода от федерального правового акта к региональному. Причин тому две:

1) рост влияния региональных особенностей на текст нормативного акта;

2) расширение полномочий законодательных (представительных) органов власти по нормативной детализации документов.

Если на федеральном уровне Государственная Дума принимает наиболее общий закон, а разработка всей необходимой документации (положение о конкурсе, типовые виды и формы контрактов) возлагаются на органы исполнительной власти, то на уровне законопроекта московского, фактически сам текст Положения о конкурсе встроен в законопроект.

Очевидно, что на уровне муниципального образования нормативные документы в основном будут состоять из положения о конкурсе, типового договора (контракта), положении об экспертизе и об оценке проектов и итогов реализации таких проектов.

Остановимся теперь на вопросах предстоящей российскому обществу (стойкая надежда на это у авторов работы все еще сохраняется) практики социального заказа.

#### IV. ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Все великое создано в ответ на запросы дня,  
не себя выявляет великий поэт,  
а только выполняет социальный заказ.

*О.М. Брик*<sup>40</sup>

Столь возвышенный и несколько забавный эпиграф предваряет весьма прозаическую часть нашей работы.

В этой ее части мы сознательно обращаемся к теме, которая, по крайней мере, в ряде регионов, злободневна уже сейчас. Внедрение **социального заказа (СЗ)**, как новой для России **социальной технологии**, в том числе и социальной технологии взаимодействия государства и общества, неизбежно приведет к возникновению многих вопросов и проблем, как заметных сегодня, так и скрытых в многообразии возможных вариантов, рождаемых практикой.

---

<sup>40</sup> К.В. Душенко. Словарь современных цитат. М: “Аграф”, 1997.

Само по себе наличие таких потенциальных проблем кого-то может и напугать. Однако мы уверены, что умолчание о них принесет больше вреда. Поэтому, нашей задачей является поиск как можно большего количества “соломки”, которую можно было бы уже сегодня подстлать на место нашего грядущего “падения”.

Итак, попробуем систематизировать видимые сегодня потенциальные проблемы.

#### **4.1 Обеспечение открытости всех процедур по созданию и реализации ЦСП и СЗ**

##### **4.1.1 Инициация, разработка и реализация целевых социальных программ (ЦСП).**

На первый план при инициации, разработке и реализации ЦСП и СЗ выходят механизмы двустороннего обмена информацией: от общества к государственной власти - и обратно. Тот факт, что только сегодня начинаются кампании в защиту общества от наркомании (при этом про алкоголизм мы уже почти забыли - это ведь “цветочки”), в защиту прав детства и попытки предпринимать какие-либо радикальные действия по борьбе с детской беспризорностью (уже не “предотвращение” (!)) и многое другое - есть один из грозных признаков отставания действий власти от реальной жизни и проблем, порождаемых ею. Равно как и неадекватность мер правительства в отношении нынешних проблем - показатель дефицита нормального информационного обмена.

Наибольшая информационная открытость позволит определить, как с позиций власти, так и с точки зрения широких слоев общества, реальные и насущные проблемы значительно более полно и своевременно.

Еще один аспект, связанный с обеспечением информационной открытости - конкурсность при разработке самих программ. Сегодня правительством разрабатывается и реализуется множество программ: инвестиционных, социальных, регионального развития и др. Их конечный результат во многом зависит от адекватности планируемых проектов и мероприятий сегодняшним нуждам и от их сбалансированности, но, равным образом, и от механизмов: освещения их выполнения и общественного контроля. Именно в этом и состоит взаимная заинтересованность государства и общества. Именно

это является одной из главных составляющих успеха, но отнюдь не единственной.

#### 4.1.2 Определение государственного заказчика (ГЗ).

На сегодняшнем этапе функции ГЗ возлагаются на различные государственные органы, обладающие необходимыми инвестиционными ресурсами. Стоит, однако, обратить внимание на статью 764 ГК РФ, в которой этими функциями может обладать также “иная организация, наделенная соответствующим органом правом распоряжаться такими ресурсами”<sup>41</sup>. Такое 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 юридических лиц, с которых и спросить за результат их действий проще, и контроль за эффективностью работы такого менеджера действеннее. Речь, по сути, идет о разгосударствлении инвестиционной, а в нашем случае - 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

---

<sup>41</sup> Собрание Законодательства РФ, 1996, №5, ст. 410.



обладать определенной финансовой и организационной самостоятельностью;

**в-четвертых**, обеспечивает сохранность и защиту государственных средств.

Для цивилизованного мира предлагаемые авторами новшества - давно решенный вопрос. 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 юридическому 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.

**4.1.3** Информационная доступность для общественности всех этапов ЦСП и СЗ: инициирования, формирования, реализации программ и заказов и оценки итогов.

Важность имеют не только публикации о проводимых конкурсах и их результатах, но и возможность **любого** заинтересованного лица получить сведения обо **всех** этапах формирования и реа-

лизации ЦСП и СЗ. Тем самым может быть обеспечена не только доступность информации, но и ее свободное движение.

#### **4.2 Детализированная проработка всех практических процедур**

Очевидно, что страдает, как у нас всегда и было - практика, а не идея. Идей хороших масса. Однако при реализации этих идей забывается, что возникновение идеи - лишь малая часть дела. Из-за недооценки значения методологии, большинство плодотворных замыслов умирают именно на этапе воплощения. Русский язык, и без современного "*хотели как лучше...*", содержит пословицы не менее красноречивые, например: "*Гладко было на бумаге, да забыли про овраги*". Суть - та же. Поэтому, естественно, основная сложность социального заказа возникает и должна возникнуть именно на этапе его практического внедрения. Детальный анализ возможных вариантов и возникающих "подводных камней" будет проведен нами позже. Здесь мы просто ограничимся напоминанием важности "деталей".

#### **4.3 Создание и развитие института "внешней" оценки<sup>42</sup>**

Независимая экспертиза, основанная на привлечении специалистов негосударственных структур, позволит обеспечить высокий уровень объективности. Такая практика в наше время начинает применяться при проведении оценки стоимости объектов недвижимости. Независимая оценка в этой области уже стала достаточно важной и неотъемлемой частью рынка. В последнее время даже появились проекты законов об оценочной деятельности. Принят Федеральный Закон "Об оценочной деятельности в Российской Федерации"<sup>43</sup>.

Правда, направлен он исключительно на оценку объектов недвижимости. Это оценка **количественная**, и результатом ее становится величина стоимости оцениваемого объекта.

---

<sup>42</sup> Дополнительно об этом: "Социальная реформа: путь к гражданскому обществу". Н. Хананавили, О. Зыков, В. Якимец, И. Доненко. РБФ НАН, Москва, 1997г., с.31-33.

<sup>43</sup> Собрание Законодательства РФ, 1998, №31, ст.3813 ("**РГ**" от 06 августа 1998 года, стр.10).

Узость трактовки термина “оценка” приводит к тому, что в понятии оценочной деятельности значится только *“деятельность субъектов оценочной деятельности, направленная на установление в отношении объектов оценки рыночной или иной стоимости”*.

Не менее негативно на процесс становления российского рынка услуг по оценке программных продуктов отразится и отсутствие самого понятия *“программные продукты”* в перечне объектов оценки (статья 5 упомянутого ФЗ).

Существует весьма значимая область жизнедеятельности российского общества, в которой практически отсутствует рынок - независимая оценка *программ* негосударственными оценщиками. Принципиальное отличие от оценок объектов заключается в акценте на параметры *качественные*, присущие, в основном, оценке инвестиционных проектов и программ. При этом всю работу выполняют специалисты по программам, как в государственных, так и в общественных институтах России. Однако, в основном, это оценщики коммерческих инвестиционных проектов. А вот социальные программы формируются и выполняются без какого-либо участия независимой экспертизы. Необходимость в создании реального рынка оценочной деятельности по социальным программам не менее важна, чем оценка объектов недвижимости. Об этом достаточно красноречиво свидетельствует зарубежная практика<sup>44</sup>. Институт независимой оценки при реализации программ должен выполнять функцию аналогичную роли “третьей”, судебной власти в любом демократическом государстве. А его отсутствие или зачаточность характеризует низкую степень развития демократии и приводит к множественным злоупотреблениям в среде государственного чиновничества, к разгулу коррупции.

Нельзя забывать и то, что независимая оценка должна стать действительно универсальным индикатором качества всех процедур, связанных с разработкой и реализацией программ. Однако при этом нельзя допустить, чтобы независимый оценщик становился “ширмой”, прикрытием для чиновничьего произвола.

---

<sup>44</sup> ”Социальная реформа: путь к гражданскому обществу”. Хананашвили Н.Л., Зыков О.В., Доненко И.Е., Якимец В.Н. РБФ НАН, 1997г., с.86-90.

Вопросы скрытых для поверхностного, беглого взгляда ловушек и нюансов, связанных с регламентацией деятельности оценщиков программ, также станут предметом особого рассмотрения и обсуждения в отдельной главе настоящей работы.

#### **4.4 Профессионализация участников (исполнителей) ЦСП и СЗ**

Нынешняя ситуация характеризуется наличием нескольких вполне реальных противоречий.

**4.4.1** Достаточно высокая жесткость требований к расходованию бюджетных средств по сравнению с аналогичными требованиями для средств, выделяемых по грантам - первая пара понятий. Исходя из этого, улучшение положения в социальной сфере, позволяет государству выделять дополнительные средства на развитие общественных организаций и их инициатив. Поэтому сегодня, в условиях жесткого финансового кризиса, более свободные грантовые средства должны отсутствовать, и социальный заказ предпочтителен.

**4.4.2** Две ступени, которые преодолевает любая (в рассматриваемом нами случае - некоммерческая общественная) организация в своем развитии:

- а)** на первой, более низкой ступени организация способна управлять средствами гранта, поскольку это проще;
- б)** на второй ступени развитие организации достаточно для более ответственной работы с бюджетными средствами.

Первые два пункта настоящего подраздела, очевидно, вступают в противоречие с тем, что в условиях высокой остроты социальных проблем, государству должно быть значительно труднее найти средства на гранты (в том числе - и для развития НКО), поскольку это средства внебюджетные, “сверхбюджетная неучтенка”. Тем не менее, в Москве такие средства есть. Наверное, все-таки, благодаря тому, что Москва - финансовый центр России.

Несмотря на указанное нами противоречие, выход есть.

Для обеспечения успешности предлагаемых к внедрению механизмов, заметную значимость приобретает процесс профессионализации всех субъектов рассматриваемых отношений.

#### **4.4.3 Профессионализация “третьего”, некоммерческого сектора**

Одним из наиболее весомых аргументов у противников внедрения механизма социального заказа является, помимо излюбленной темы “воровать будут” - тот, что нельзя доверять государственные средства непрофессионалам.

Однако, *во-первых*, сегодня это уже далеко не так: опыт, приобретенный общественными организациями при выполнении зарубежных грантов, - действительно ценен и не столь скуден, как это было еще примерно 5 лет назад. *(Кто бы еще зарубежным грантодателям “спасибо” сказал за такую науку. У нас же, что-либо кроме нещерных подозрений в “продаже Родины” и американских же рассуждений о “бесплатном сыре - в мышеловке”, - в адрес, соответственно, получателей таких грантов и грантодателей, услышать трудно).*

В данном случае, мы говорим об опыте финансового проектирования, который, и об этом можно сказать с уверенностью, у НКО не меньше, если не больше, чем у многих российских коммерческих структур.

*Во-вторых*, ни в одном самом развитом обществе государство не справляется “в одиночку” с социальными проблемами. Более того, государство *заинтересовано* в привлечении граждан и их инициатив к решению социальных вопросов. Это значительно лучше и безопаснее, чем разгонять демонстрации и умиротворять забастовщиков.

*В-третьих*, Правительство уже разработало, схожие с предлагаемым, механизмы оценки эффективности негосударственных проектов. Речь идет о *Порядке предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств Бюджета развития Российской Федерации* и о *Положении об оценке эффективности инвестиционных проектов при размещении на конкурсной основе централизованных инвестиционных ресурсов Бюджета развития Российской Федерации*, утвержденных по-

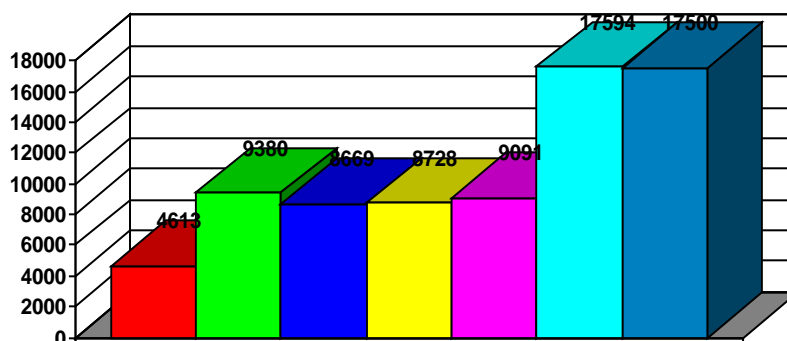
становлением Правительства РФ от 22 ноября 1997 года, №1470.<sup>45</sup> Указанным постановлением утвержден целый пакет разумных и достаточно грамотно составленных типовых нормативных документов. Таким образом, ничего принципиально нового выдумывать не нужно.

**В-четвертых**, сам факт принятия закона о социальном заказе способен придать импульс повышению уровня профессионализма общественных организаций. Эта, на первый взгляд неочевидная, мысль имеет вполне реальное подтверждение на практике. В ее обоснование приведем следующую гистограмму. На ней представлены данные по динамике регистрации некоммерческих организаций и общественных объединений в России. Весьма знаменателен тот факт, что резкий рост числа регистрирующихся организаций приходится на 1996 год, - следующий за годом принятия большинства статусных законов, регламентирующих основные принципы деятельности институтов гражданского общества. Это федеральные законы: “Об общественных объединениях”, ”О благотворительной деятельности и благотворительных организациях”, “О некоммерческих организациях” и некоторые другие. Тем самым, принятие указанных законов стало как бы импульсом для более активного развития общественных некоммерческих институтов. Следовательно, вполне разумно предположить и допустить, что принятие и реализация федерального закона “О государственном социальном заказе” и/или его региональных и местных аналогов “подтолкнут” уже созданные и работающие организации к повышению уровня своего профессионализма. Это позволит сформировать полноценный рынок социальных услуг: с конкуренцией и всеми вытекающими отсюда плюсами.

---

<sup>45</sup> Собрание Законодательства РФ, 1998, №3, ст. 345.

Гистограмма. Динамика регистрации НКО и Общественных Организаций в РФ



За Период 1991-1997 гг.

И, *в-пятых*, сегодняшняя низкая эффективность государственной социальной политики свидетельствует лишь о том, что государству жизненно важно озаботиться и проблемой повышения уровня образованности собственного чиновника. И это уже следующий вопрос -

#### 4.4.4 Профессионализация государственных управленческих кадров

Точно так же, как необходимо изживать возвращенное в нас иждивенчество и постоянное ожидание “манны небесной” или “халявы”, как важно перейти от простого расходования средств социальной сферы к *социальному инвестированию*, таким же точно образом необходимо, вместо *чиновника-крючкотвора и полуграмотного мздоимца* формировать *менеджера*, способного не столько переключивать бумажки из одной стопки в другую, не забывая о своем кармане, сколько быть менеджером, управленцем, способным решать серьезные и масштабные управленческие и финансово-экономические задачи.

Авторы работы, конечно же, никоим образом не хотят унижать такие важные и почтенные предметы бюрократической науки как организация внутреннего или внешнего документооборота или организация делопроизводства. Напротив, важнейшей и неотъемлемой частью государственного строительства должна стать ком-

плексная программа возрождения системы образования, включая не только массовые, но и системные непрерывно действующие образовательные институты для современного государственного и, что еще важнее, - муниципального чиновничества.

Не следует недооценивать разрушительную силу чиновничества, не заинтересованного в предлагаемых нами новшествах. Однако, именно перспектива профессионального роста, наряду с ростом реальной заработной платы чиновника при росте его ответственности за результаты своей работы, способна стать таким конструктивным стимулом.

#### **4.5 Системы критериальных оценок (I)**

Эта часть главы настоящей работы посвящена комплексу проблем, связанных с инструментарием оценщика.

Системы критериев, используемых для оценки той или иной программы, того или иного оцениваемого продукта - стержень всей оценки. Отточенность системы критериальных оценок, ее полнота и продуманность, жесткость, значимость и индикативность каждого критерия - база, основываясь на которой можно рассчитывать на конечную объективность и взвешенность оценки.

Можно разработать хорошую, взвешенную программу, обеспечить ее комплексность, организовать безусловное выполнение. И, всего лишь, не оценить правильно любой из этапов ее реализации. Последствия могут быть самыми негативными. По существу, только обоснованная и корректная оценка каждой программы, на любом этапе ее возникновения, разработки и реализации, а также выполнение постпроектной оценки может обеспечить получение заранее спланированного результата, своевременную корректировку ранее предложенного курса и выбор верного направления для последующих действий.

Системы критериальных оценок чрезвычайно разнообразны, поэтому приводить их исчерпывающий перечень, даже если себе представить наличие такового, весьма затруднительно. Это, по существу, одна из тем будущей книги авторов, равно как и создание пособия для подготовки экспертов-оценщиков социальных программ. Здесь, тем не менее, следует иметь в виду, что при подго-



товке специалистов в области оценки проектов и программ чрезвычайную важность приобретает подробное рассмотрение и изучение различных критериальных систем оценки: качественные и количественные, финансовые и организационные, социально-экономические, логические и технологические и т.д.

В настоящей книге мы лишь кратко остановимся на некоторых системах оценки. Насколько опасным может быть неучет, скажем, качественных или количественных критериев, мы попробуем разобраться чуть позже.

Очевидно и то, что оценочная деятельность должна быть максимально стандартизована. Поэтому выработка российских стандартов оценочной деятельности по социальным программам становится одной из наиболее насущных задач именно сегодня. Равно как и создание национальной системы подготовки кадров по такой оценке.

#### **4.6 Встраивание принципов финансирования социального заказа в ныне действующую финансовую схему**

Предложение новых технологических механизмов управления социальной сферой неизбежно должно сопровождаться способностью их органичного встраивания в существующую систему финансовых конструкций и схем. Наивно и в высшей степени непрофессионально было бы рассчитывать на возможность одномоментной замены отраслевого принципа формирования бюджета и финансирования экономики (и, прежде всего, ее социальной сферы) на программно-целевой подход. Кроме того, такая замена и не требуется. Некоторая доля бюджета неизбежно будет состоять из отраслевых расходов. Тем не менее, и сегодня нет никаких препятствий для внедрения социального заказа в практику управления социальной сферой. Уже сегодня доля программно-целевых действий в экономике субъектов Российской Федерации варьируется, по предварительной оценке авторов, от 2 до 10 процентов. Собственно говоря, это и есть база, опираясь на которую уже сегодня возможно практическое, достаточно органичное встраивание социального заказа и формирование реально действующей социальной технологии.

#### **4.7 Проблемы налогообложения при реализации СЗ**

Обсуждая внутри сообщества НКО со специалистами вопросы, связанные с налогообложением социального заказа, мы неоднократно останавливались на проблеме, не решаемой в рамках самого закона, прежде всего на федеральном уровне. Притом, что потенциально социальный заказ - это решение той или иной проблемы на определенной территории, множество налогов, уходящих в федеральный бюджет, способны сделать СЗ не только невыгодным, но и невозможным ни для государства, ни для НКО. Достаточно сказать, что любые услуги, в том случае, если они оказываются негосударственной организацией, мгновенно подлежат обложению НДС. Не вдаваясь более подробно в структуру налогов, необходимых к уплате полностью или частично в федеральный бюджет (на прибыль, на пользователей автодорог и некоторые другие), заметим, что все эти налоги нивелировали плюсы, которые были заложены в саму идею СЗ.

Очевидно, что при вышеназванном налогообложении, все достоинства дополнительного негосударственного финансирования целевых социальных программ, реализуемых посредством механизма социального заказа, будут “съедены”. Причем ныне действующий, равно как и по новый Налоговый кодекс, разумеется, никак не учитывают особенностей налогово-финансового механизма СЗ. Достаточно долгое обсуждение именно этой налоговой проблемы породило пессимистические настроения в рядах специалистов НКО. На первый взгляд и впрямь, проблема непреодолима.

Однако сегодня нами может быть предложено несколько вариантов выхода.

**1.** При заключении договоров социального заказа могут использоваться несколько специфические, особые формы контрактов. Например, возможно заключение договора целевого финансирования с обязательством исполнителя самостоятельно привлечь определенный объем дополнительных средств из различных внебюджетных источников.

**2.** Для практического внедрения СЗ в областях его применимости, а именно: культура, образование, здравоохранение, экологи-

гия, социальная защита и молодежная политика (с возможными в перспективе отдельными разделами миграционной политики и некоторыми другими) должны предприниматься менее системные действия. Приведем Закон РФ “Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации”.<sup>46</sup> Абзац 2 части 2 статьи 19 выглядит следующим образом:

*“Социальные службы независимо от организационно-правовых форм и форм собственности в случае размещения государственного заказа на оказание услуг для детей при реализации государственного заказа руководствуются социальными нормативами и нормами, предусмотренными законодательством Российской Федерации для соответствующих государственных учреждений и организаций”.*

Надо сказать, что это только первый шаг, ориентация при реализации договоров социального заказа на те или иные нормативы и нормы, определенные для государственных учреждений и организаций.

Не останавливаясь на более подробном анализе самого закона, к которому у нас достаточно много претензий системного, функционального и даже смыслового характера, отметим принципиальную возможность такого подхода. При этом, важной становится именно такая “подвижность” правового и, следовательно, налогового статуса исполнителя. При этом особую остроту приобретает принятие федерального закона о социальном заказе, поскольку именно на этом уровне возможно регулирование проблем налогообложения, раскрытых нами ранее.

3. Еще одно возможное решение состоит во взаимоучете объемов средств дополнительного финансирования СЗ и налогов, которые исполнитель социального заказа перечисляет в бюджеты различного уровня. Если не будет такого учета, безналоговое преимущество государственных учреждений и организаций над негосударственными НКО, при одних и тех же решаемых социальных проблемах и реализуемых программах, неизбежно превращает нормальную конкуренцию, заложенную в качестве одного из обязательных элементов в технологию социального заказа, в дешёвый

---

<sup>46</sup> Собрание Законодательства РФ, 1998, №31, ст.3802.

фарс. Налогово-правовая сегрегация в случаях, когда речь идет о решении острых и социально значимых проблемах, недопустима. По существу, негосударственным некоммерческим организациям, для обеспечения равенства объемов финансирования, необходимо уже не 30% дополнительных средств, а все 60%. Но тогда и государство из социального заказа начинает просто-таки качать деньги в собственный бюджет. Очевидно, что такая форма взаимодействия государства и общества неравноправна, и ни о каком партнерстве речи быть не может. Тогда и огород не стоит городить. Выхолащивание идеи лишает ее смысла.

## **V. СОЦИАЛЬНЫЕ КОНТРАКТЫ ЗА РУБЕЖОМ**

Часто во время семинаров, которые мы проводили в разных уголках России, возникал вопрос: “А как за рубежом?”

Беседуя с известным исследователем неприбыльного сектора США, директором Института политических исследований Университета Джонса Хопкинса, профессором Лестером Саломоном, один из авторов задал ему вопрос о распространенности социального заказа в правоприменительной практике и практике управления социальной сферой США.

Оказалось, что социальные контракты - понятие близкое по смыслу термину социальный заказ - весьма распространенная форма государственной политики США в социальной сфере. Профессор Саломон отметил, что система социальных контрактов - это не просто выделение средств на решение социально значимых задач (кстати - второй по масштабам источник финансирования НКО США после собственной хозяйственной деятельности, приносящей им доходы), а сознательное предоставление ресурсов тем, кто работает наиболее эффективно в социальной сфере. Он сказал, что тем самым Администрация США сокращает свои расходы. По его оценкам почти треть средств, оборачивающихся в некоммерческом секторе США, составляют деньги, пришедшие от государства через систему социальных контрактов. Подробная информация о секторе и роли социальных контрактов содержится в книге проф. Саломо-

на, дополненный вариант которой скоро выйдет вторым изданием<sup>47</sup>.

Анализ указанной выше и ряда других работ, включая брошюру Д. Харнея,<sup>48</sup> позволил выявить информацию о довольно подробно и глубоко проработанной системе социальных контрактов. В частности, интересна их типология (таблица 3), которая строится с учетом того, кто выступает в качестве заказчика, по каким правилам происходит размещение, и каковы условия предоставления и выполнения контракта. В настоящей работе мы не будем приводить детализированного анализа указанных аспектов, во-первых, поскольку многие моменты очевидны и, во-вторых, читатель может самостоятельно обратиться к работам вышеназванных авторов.

В таблице 4 приводится информация о том, какие методы размещения социальных контрактов используются за рубежом, и в каких случаях один подход оказывается предпочтительнее другого.

### **Таблица 3. Типы социальных контрактов за рубежом**

#### **Заказчик**

- **правительственный контракт (государственный подряд, заказ)**
- **подряд (заказ), выданный местными властями**
- **местная община**
- **корпоративно-общинный подряд (заказ)**

#### **Правила размещения**

- **конкурентные закрытые торги**
- **заказ, полученный в результате конкурентных переговоров**
- **контракт, заключенный в результате многоступенчатых переговоров**
- **конкурсный контракт**

---

<sup>47</sup> Lester Salomon. America's Nonprofit Sector: A Primer, 1992

<sup>48</sup> Дональд. Ф. Харней. Контракты на предоставление услуг. (Реф.) Вашингтон. 1992.

### По типу условий

- контракт без оговоренного срока поставки услуг (продукции)
- заказ на производство продукции
- контракт на компенсационных условиях
- контракт с распределением риска
- договор на обслуживание
- договор на поставку
- комплексный контракт
- заблаговременно заключенный контракт
- контракт с головным (генеральным) подрядчиком (исполнителем)
- контракт на "все потребности клиента"
- фьючерсный контракт
- поощрительный контракт

Таблица 4. Методы размещения социальных контрактов за рубежом

Закрытые конкурентные торги	Трудоемкие услуги, Власти легко определяют требования к подрядчику (исполнителю) об объеме и качестве услуг, Контракт тому, кто запросит меньше
Конкурентные переговоры	При заключении контрактов на высокотехнологичные услуги, на услуги специалистов Предоставляются тому, у кого лучше сочетание цены, опыта и качества предоставляемых услуг Применяется, когда: а) местные власти не могут точно описать обязанности исполнителя; б) услуги можно предоставить несколькими способами; в) квалификация исполнителя и качество услуги важнее, чем цена;

	<p>г) заявки могут предлагать разный уровень обслуживания, и нужны переговоры, чтобы "уложиться" в отведенные средства.</p> <p><b>Преимущества:</b> возможность детального изучения исполнителя; в ходе переговоров можно прийти к наилучшему удовлетворению потребностей; возможность договориться о цене при ограниченной конкуренции между услугодателями</p> <p><b>Недостатки:</b> продолжительность рассмотрения; много работы по учету и оценке заявок; велики усилия по обеспечению объективности; недостаточный опыт ведения переговоров со стороны местных властей</p>
<p><b>Многоступенчатые торги</b></p>	<p>Более гибкие, нежели конкурентные, закрытые торги.</p> <p>Первые этапы - обсуждаются неценовые предложения, затем цены и потом выбор предложившего меньшую цену.</p> <p><b>Преимущество</b> - отсеечение неподходящих кандидатов на первых этапах по уровню их квалификации.</p> <p>Такие торги проводят: когда местные власти не могут точно и полно определить план работы (объемы и условия); услуги можно предоставить разными путями; в заявках могут быть предложения об услугах, отличающиеся от требований заказчика.</p>

Все сказанное в настоящей главе свидетельствует лишь о том, что мы не занимаемся "изобретением велосипеда". Имеющийся опыт развитых стран позволяет и нам более серьезное внимание обратить на развитие нормативно-документарной техники. Естественно - с учетом российской специфики.

Итак, перейдем от очевидных и явственно присутствующих проблем к более скрытым и тонким.

Следующая глава необходима для того, чтобы понять, сколь разнообразны и многочисленны опасности, подстерегающие процесс продвижения СЗ для реализации ЦСП. О том что таких опасностей много, свидетельствует сегодняшнее плачевное состояние

социальной сферы в целом. И тем важнее уже сегодня знать эти опасности и готовиться их преодолевать.

## **VI. “ПОДВОДНЫЕ КАМНИ” ПРИ ПРОДВИЖЕНИИ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА**

**Демократия - это не общество цивилизованных и законопослушных людей. Демократия - это общество, в котором созданы и неукоснительно соблюдаются механизмы, институты, процедуры и инструменты, вынуждающие людей быть цивилизованными и законопослушными. Один из плодов собственных размышлений.**

Рассмотрим несколько скрытых проблем, существующих в настоящее время и уже сегодня приводящих к негативным результатам.

В качестве такого достаточно яркого примера сегодняшней практики можно привести работу Московского городского благотворительного Совета (далее в тексте - ГБС).

### **6.1 Участие общественности**

Игра в “общественное участие”, нанося заметный моральный ущерб такому участию, сегодня становится серьезной проблемой для самого общества. Сам по себе инструмент, подобный ГБС, не плох. Однако, отсутствие прозрачности в его деятельности (для самой общественности, привлекаемых экспертов-оценщиков программ и СМИ) порождает невероятные искривления в его работе. Отсюда - принятие, мягко говоря, спорных и неразумных решений и утверждение несопоставимых, с реальными общественными интересами, благотворительных программ, неправомерное получение “паспортов благотворительной организации” и прочие безобразия. Собственно и сами “паспорта” есть пример принципиально неверного подхода к определению благотворительности. Наличие, во множестве благотворительных организаций, “первых среди равных” - свидетельство системного дефекта. Льготы по налогообложению должны предусматриваться не для организации, а для ее



деятельности. Поэтому разумнее говорить не о благотворительных организациях, а о благотворительных программах.

## **6.2 Системы критериальных оценок (II)**

В настоящее время 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. 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 содействовать снижению возможностей для произвола эксперта и членов ГБС, что также является важным.

Перечень критериев должен утверждаться ГБС после предварительного согласования с ЭС.

## **6.3 Внутренний контроль оценочной деятельности**

Экспертный Совет также должен предусматривать определенные собственные механизмы внутреннего контроля над 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.) 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 отказаться 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.

И, в заключение, 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 виной конкретные люди и конкретные чиновники, хотя и не без того. Основ-

ная же беда сегодняшней практики - в отсутствии механизмов, лежащих в основе *технологии социального заказа*.

*Бесполезно и глупо ждать, когда все в нашей стране станут честными. Демократия - это не поголовная праведность населения, это - комплекс механизмов, институтов и процедур, вынуждающих жить честно.*

## **6.6 Технологические принципы социального заказа**

Предлагаемая нами технология содержит целый ряд принципов. Перечислим их:

- \* открытость, целевой характер движения информации и адекватность реакции власти;**
- \* конкурентность и конкурсность;**
- \* детальная проработка всех практических процедур и формирование жестких критериев, норм, стандартов и их совершенствование;**
- \* технологическая повторяемость процедур (возможность распространения приобретаемого опыта на всю территорию России) и учет региональных особенностей;**
- \* жесткая контрактная взаимозависимость, необходимость осуществления экспериментальных (пилотных) проектов (программ) и независимая внешняя оценка;**
- \* организационная и финансовая встраиваемость новации в ныне действующую систему и обеспечение непрерывности процесса подготовки кадров;**
- \* бюджетное программно-целевое софинансирование;**
- \* социальное инвестирование и социальная прибыльность**
- \* поддержка гражданской инициативы и преодоление социального и государственного иждивенчества**

### **6.6.1 Открытость, целевой характер движения информации и адекватность реакции власти**

Не требует особого пояснения различие между этими понятиями. Как вы понимаете, открытость информации сама по себе важна, но не означает, что вся важная открытая информация сможет дойти, скажем, до депутата. Следовательно, для обеспечения целевого характера ее движения необходимо сочетание государственных и негосударственных институтов, “продвигающих” такую информацию до субъекта, объективно нуждающегося в ней. Важен и такой аспект, как адекватность реакции адресата - получателя информации, прежде всего - власти. По какой-то неведомой нам причине, на результаты проверки Счетной Палаты, выявившей значительные нарушения, власти начинают реагировать не тогда, когда эти результаты дошли до целевого адресата, то есть до них, а когда были публично оглашены во время телепередачи и стали общим достоянием. Таких примеров - море, и о некоторых из них мы расскажем позже.

### **6.6.2 Конкуренентность и конкурсность**

Также достаточно простая и очевидная пара не идентичных, но родственных понятий. Преимущества конкуренции легко видны из сравнения цен на билеты в г. Пермь (~950 рублей) при расстоянии от Москвы - более 1500 км и в г. Новосибирск (~750 рублей), расположенного вдвое дальше от Москвы. Разгадка несоответствия цен проста: в Пермь летают самолеты одной авиакомпании, а в Новосибирск - четырех.

Однако, важна не просто конкуренция, это обязательно должно быть *публичное конкурсное производство*. Со всеми процедурами, заложенными в это хорошо известное всем понятие. Поскольку в других разделах настоящей работы о конкурсах сказано достаточно, здесь мы не станем подробно останавливаться на этом вопросе.

### **6.6.3 Детальная проработка всех практических процедур и формирование жестких критериев, норм, стандартов и их совершенствование.**

Эта пара принципов является одной из важнейших. Многие годы формирование правового поля России подвержено бестолковым ошибкам, но не только им. Достаточно часто под видом “святой” простоты, которая, как известно, хуже воровства, в деятельно-

сти чиновников прослеживается целенаправленная воля и злонамеренные действия, из которых потом извлекается вполне реальная и немалая незаконная “прибыль”. Поэтому, чем ответственнее подход к проработке процедур и жесткости критериев и стандартов, тем меньше лазеек для нарушителей норм и желающих поживиться за счет общества (не государства).

Для того чтобы обеспечить адекватность норм, процедур, критериев и стандартов требованиям времени и ситуации, уровню знаний и отработанности социального заказа как технологии, необходим процесс их постоянного совершенствования.

#### **6.6.4 Технологическая повторяемость процедур (возможность распространения опыта на всю территорию России) и учет региональных особенностей.**

Поскольку указанный комплекс механизмов именуется нами “технологией социального заказа”, повторяемость процедур должна быть очень высокой. Это необходимо для возможности распространения этого комплекса на любую часть территории России, что позволит построить один из элементов в процессе оптимизации управления социальной сферой нашего государства.

В то же время нельзя забывать о значимости региональной специфики, неучет которой всегда губителен. Нельзя природные, погодные, финансовые, налоговые, национальные, исторические и другие условия, реально существующие, скажем, в средней полосе России применять для Дальнего Востока или Крайнего Севера.

#### **6.6.5 Жесткая контрактная взаимозависимость, необходимость осуществления экспериментальных (пилотных) проектов (программ) и независимая внешняя оценка**

Двусторонняя финансовая жесткость социального заказа (по сравнению с относительной грантовой мягкостью) важна, поскольку речь идет о бюджетных средствах, которых, как нам известно, у нас и так некоторый дефицит. Даже если грантополучатель и плохо израсходовал переданные ему по гранту средства, спрос за это с него всегда невелик (такова финансово-правовая основа договора о гранте). Так же, как и с грантодателем, у которого вдруг необходимых для финансирования средств в нужный момент не оказалось.

Поскольку предлагаемая технология базируется на расширении возможных субъектов “потребления” бюджетных средств, естественным видится проведение пилотных проектов, в процессе которых и необходимы: отработка процедур, критериев, норм, стандартов и правил, а также внесение требуемых исправлений и корректировок. Любое скорое и слабо продуманное внедрение новаций неизбежно приводит к непредвиденным последствиям, исправлять которые заметно сложнее, нежели не допускать их с самого начала.

Независимая внешняя оценка настолько же важна, как и пилотные процедуры. В нашем государстве до сих пор эта часть любого процесса наименее любима властью (от независимой прессы до служб внутренней безопасности органов внутренних дел). Однако именно внешняя оценка способна беспристрастно сказать, что хорошо, а что плохо в происходящем.

В России до сих пор термин *ожидаемые результаты* от выполнения той или иной программы государственные горе-”программисты” путают с *оценкой результатов* выполнения программы. Никакой речи об оценке, а, тем более, о *независимой внешней оценке* успешности той или иной государственной программы, в нашем государстве до сих пор не идет.

Поскольку авторы настоящей книги являются экспертами-оценщиками социальных проектов и программ, нам очевидна губительность столь легкого обращения со вполне определенными и заметно различающимися понятиями.

#### **6.6.6 Организационная и финансовая встраиваемость новации в ныне действующую систему и обеспечение непрерывности процесса подготовки кадров**

Авторы настоящей работы являются последовательными сторонниками эволюционного развития (в том числе - и системы управления), поэтому, очевидно, не стоит возводить предлагаемое новшество в абсолют; необходимо обеспечение органичного встраивания новой социальной технологии в систему ныне существующих государственных социальных технологий. Самое главное при этом - найти те самые “бюджетные пространства”, в которые может быть встроена социальная технология. Таким пространством явля-

ется сфера целевых программ, которые присутствуют в любом бюджете (по нашей оценке бюджетов федерального и регионального уровня, объем финансирования социальных программ колеблется от 3-х до 15 процентов размера бюджета социальной сферы). Это означает, что такое спокойное, нереволюционное встраивание - вполне возможно и реально в самом ближайшем будущем.

Очевидно и то, что не только встраивание новых социальных технологий, но и нормальная их работа невозможны без четко организованных образовательных процессов, формирования, если можно так выразиться, образовательной управленческой индустрии. О первостепенной важности таких системных процессов мы также говорили при изложении *Концепции социальной реформы./6/*.

#### **6.6.7 Бюджетное программно-целевое со-финансирование**

Комплексность приведенного принципа заключается в сочетании программно-целевого подхода к решению проблем социальной сферы с механизмами совместных (государственного и негосударственного) партнерских отношений при финансировании таких программ. На взгляд авторов, программно-целевой подход более продуктивен, нежели принцип отраслевого финансирования, когда финансируются не действия, направленные на решение проблемы, а структуры, этими проблемами занимающиеся. Отсюда прямой путь к тем самым, уже упоминавшимся *Законам Паркинсона*. Кроме того, это очень напоминает предоставление налоговых льгот *группам* благотворительных или иных некоммерческих организаций или даже *отдельным организациям*, вместо льготирования **самой благотворительной деятельности**.

Итак, целевой характер финансирования социальной сферы неизбежно уменьшит бюрократическую нагрузку на бюджет и, вместе с тем, вынудит чиновничество становиться более профессиональным, выполняющим не только бюрократические, но и управленческие, “менеджерские” функции.

Совместное финансирование заключается не столько во взаимном привлечении денежных средств, но, скорее, в сборе тех средств, которые доступны для каждой из сторон. Таким образом, возможными становятся конструкции, в которых используются



специфические особенности негосударственного некоммерческого сектора - некоммерческих организаций (НКО) - той силы, на которую опирается любая развитая демократия. И здесь мы прямо переходим к следующей паре принципов:

#### **6.6.8 Социальное инвестирование и социальная прибыльность**

Важность прекращения восприятия социальной сферы как заведомо убыточной для нас - очевидна. В семье никогда не будет хватать денег, если не обеспечить не только их зарабатывание, но и рачительное расходование. Значит, любое действие государства в социальной сфере должно иметь четко просчитанный социально-экономический эффект. Необходимо, таким образом, говорить о *социальном инвестировании*.

Разумеется, если мы говорим о социальном инвестировании, это подразумевает и *социальную прибыльность*. От обычной, экономической, коммерческой прибыльности социальную прибыльность отличает лишь значительно более широкий перечень возможных единиц ее измерения.

#### **6.6.9 Поддержка гражданской инициативы и преодоление социального и государственного иждивенчества**

И, наконец, последняя пара принципов - одна из важнейших - поддержка гражданской инициативы и преодоление иждивенческих настроений в обществе и в государстве. Одним из наиболее тяжелых “наследственных” заболеваний советской эпохи с уверенностью можно назвать *социальное иждивенчество*.

Наше государство продолжает рассматривать нас как объект собственного воздействия. Поэтому и социальная политика, проводимая в последние годы, ничем не отличается от таковой в советское время. Вершиной ее видится своевременная выплата пенсий и заработной платы. Не отрицая важности перечисленных ее элементов, заметим, что иначе как “пещерной” такая социальная политика называться не может.

Власть сегодня пребывает в уверенности, что из любой внутриэкономической ситуации есть только два выхода: либо заморозить голову своим гражданам какой-нибудь завиральной “супер-

идеей”, либо пойти по кругу с шапкой и просьбой скинуться кто сколько сможет.

На самом деле, основной функцией государства является восприятие гражданских инициатив. Не может власть судить о том, что необходимо каждому гражданину. Освобожденная частная инициатива не означает лишь права на получение прибыли от собственной деятельности. Есть и некоммерческая инициатива, не строящаяся на желании зарабатывать денег. И возможность свободного проявления такой инициативы не менее важна, чем свобода предпринимательства.

Именно без такой возможности граждане и выходят на демонстрации и пикеты.

Власть постоянно впадает в различные крайности. В советское время давилась любая предпринимательская инициатива. Сегодня, вдруг, вольно или не вольно создается атмосфера подозрительности в отношении бесприбыльности некоммерческой деятельности; подозрительность же эта порождается, прежде всего, неспособностью самого государства грамотно и четко проконтролировать различные формы некоммерческой деятельности.

Однако и граждане должны понять, что “покупка” их голосов перед выборами - дешёвый трюк, за который народу же и придется расплачиваться всё оставшееся между выборами время.

Создание новых технологий реального взаимодействия государства и граждан, в нем проживающих - предмет будущих работ.

Появление на улицах городов плакатов с надписью “Никто не поможет России, кроме нас самих” может стать не только такой декларацией, с намеком на то, чтобы граждане, в который уже раз, “подали юродивому”, но и реально наполняемой **национальной идеей - преодоления социального иждивенчества**. И, желательно, еще и **иждивенчества государственного**.

---

Несомненно, что без вышеперечисленных составляющих многие сегодняшние попытки реформирования социальной сферы в России практически обречены на неудачу.

*Мы не хотим, чтобы деньги воровали?*

**Сделаем открытой систему выдачи и распределения средств!**

*Мы не хотим, чтобы услуги, нам оказываемые, были плохими и дорогими?*

**Давайте выбирать по конкурсу тех, кто их оказывает!**

*Мы не хотим, дважды, трижды ошибаясь, наступать на одни и те же грабли?*

**Давайте подробно проработаем все необходимые процедуры и честно и независимо позволим оценить свои действия!**

*Нам не хватает средств?*

**Создадим условия для реальной выгоды их вложения!**  
И так далее...

### **6.7 Закон принят. Что делать?**

Казалось бы, после принятия закона нужно только его исполнять - и все.

Однако, это далеко не так. С момента принятия и даже вступления в силу закона только и начинается его настоящая жизнь. И жизнь эта сложится нормально только в том случае, если закон будет технологичен, а именно:

а) содержит целый ряд его сопровождающих нормативных правовых актов, обеспечивающих его работу (типовое положение о конкурсе, системы критериальных конкурсных, промежуточных “процессовых” и постпроектных оценок, типовые контракты на выполнение государственного социального заказа и т.д). Разработки таких документов у авторов имеются. Кроме того, по поводу контрактов на предоставление услуг в социальной сфере, существует достаточное количество дополнительных материалов и литературы, приведенных нами ранее.

Непростительно наивной является уверенность, что хороший закон есть основа российского права. Контроль должен быть установлен также и за всеми нормативными актами и предусматриваемыми ими процедурами. Именно здесь должна реализовываться вторая обязательная норма;

б) наряду с подзаконными актами реализуется, открыто, с постоянным и непрерывным информированием общественности обо **всех** процедурах, содержащихся в его положениях и положениях других нормативных актов;

в) предусматривает обязательность проведения целого ряда небольших пилотных проектов - для анализа и оценки их результатов, а также возможной корректировки ранее разработанных процедур.

С нашей точки зрения, нельзя требовать, чтобы на следующий день после вступления в силу закона, он начал исполняться. Такова правоприменительная практика России: закон не заработает до тех пор, пока не будет введена в действие последняя инструкция для чиновника. И это будет до тех пор, пока именно так организована наша государственная машина.

Собственно, это и многое другое мы уже перечислили, излагая основные технологические принципы.

### **6.8 Отладка процедур разработки и реализации ЦСП и СЗ**

Поскольку закон о социальном заказе - это лишь самое начало работы, авторы работы предусматривают подробное и детальное рассмотрение всех вопросов, связанных с его практической реализацией.

Для правильного понимания комплекса, который именуется авторами *технологией социального заказа*, приведем полностью функциональную схему формирования, размещения и реализации закона города Москвы “О социальном заказе”, воспроизводящую основные процедуры социального заказа и субъектов, участвующих в инициировании, разработке и реализации целевых социальных программ.

Необходимо отметить, что предлагаемая схема, безусловно, является одной из первых, пробных попыток отобразить указанную сумму процедур, субъектов и механизмов. Кроме того, нижеприведенная схема - лишь одна из возможных. Таких схем может и должно быть множество. Не стоит насильно втискивать все возможные практические ситуации в рамки жестких процессуальных и бюрократических схем. Собственно говоря, наша книга - одна из попыток доказать именно это. Всякий раз, когда возникает та или иная острая социальная проблема, не может быть абсолютного стандарта ее решения.

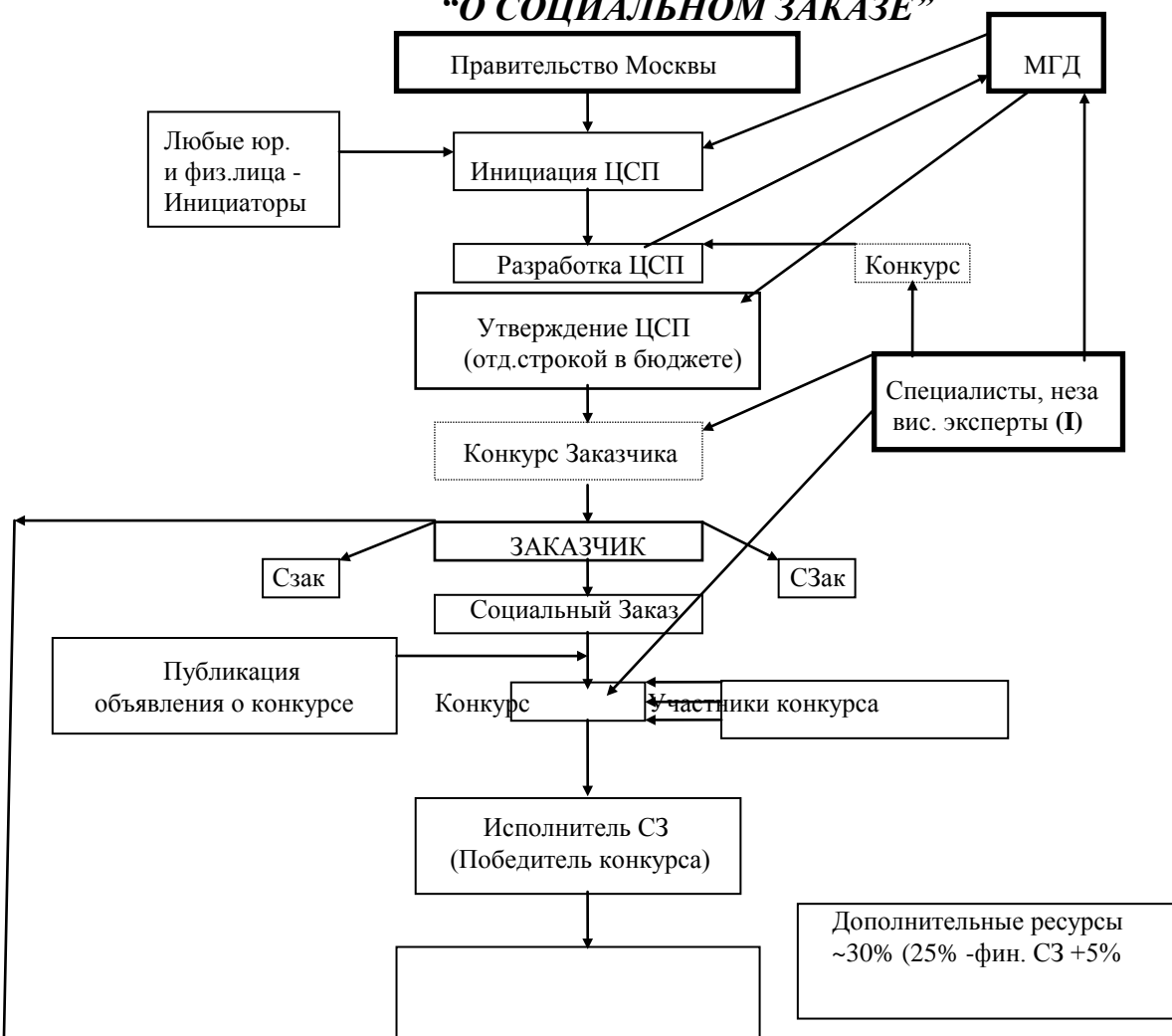
Сегодня же, как правило, решение любой проблемы начинается с создания бюрократической структуры (потенциального Госу-

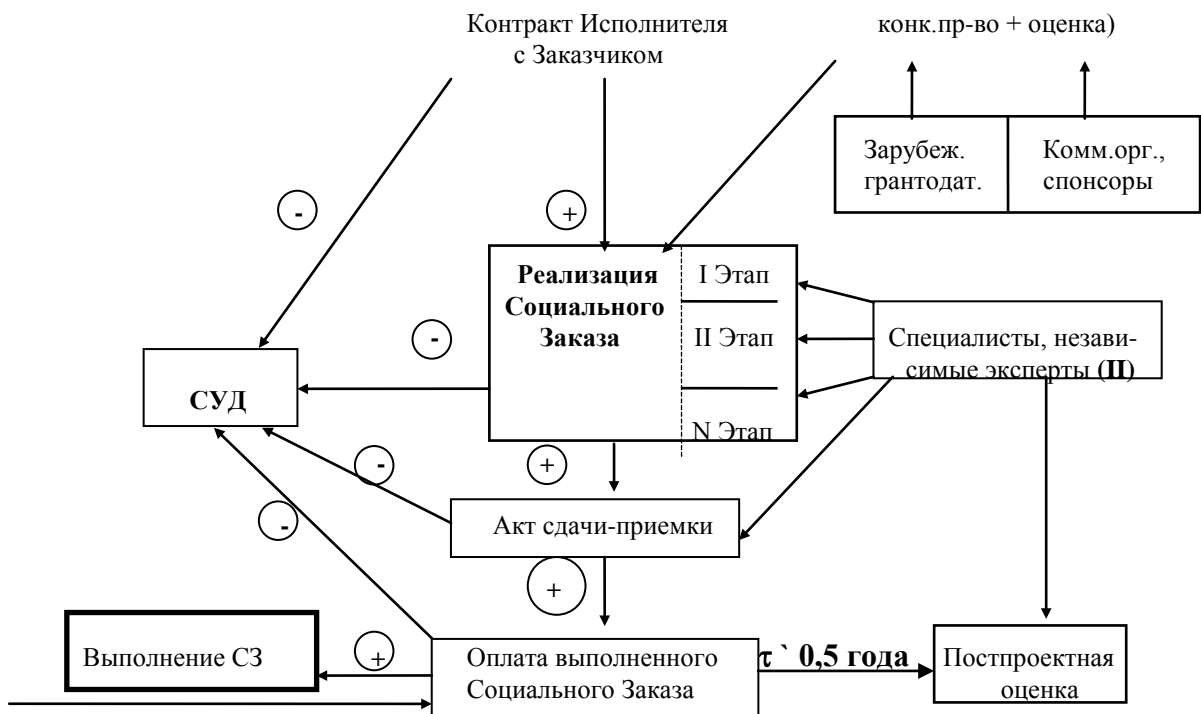
дарственного Заказчика), которая мгновенно обрывает кадровым “мясом” и начинает уверенно осваивать бюджетные средства, естественно, - во имя решения этой проблемы. И это - обычная практика, с которой авторы сталкиваются ежедневно.

Несомненно, что наша схема будет еще не один год дополняться, корректироваться и уточняться в процессе развития и практической отработки применения социального заказа и других форм социального партнерства.

### ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ СХЕМА ФОРМИРОВАНИЯ, РАЗМЕЩЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНА ГОРОДА МОСКВЫ

#### “О СОЦИАЛЬНОМ ЗАКАЗЕ”





Сокращения, используемые в схеме:

**ЦСП** - Целевая социальная программа;

**МГД** - Московская городская Дума;

**СЗ** - Социальный заказ.

Дадим некоторые пояснения, необходимые для понимания предложенной схемы.

Изображение того или иного блока схемы пунктирной линией означает принципиальную возможность использования заключенного в блоке механизма, инструмента или субъектов отношений. Этим мы хотим показать существенную инновацию, обоснование необходимости введения которой раскрыто нами ранее.

Необходимость проведения конкурсов целевых социальных программ (ЦСП), как и конкурсов Заказчика, сегодня не воспринимается как очевидная. Однако мировая практика показала, что принцип конкурсности настолько универсален, что в положительных результатах введения такого механизма нет сомнений. Тем более, что, в процессе конкуренции структур различных форм собственности за право управления бюджетными средствами, эффективность контроля над негосударственным управленцем (менеджером) со стороны государства значительно растет в сравнении с контро-

лем за исполнительной структурой самой власти. Этот тезис настолько же верен, насколько “внешняя” оценка очевидно объективнее оценки “внутренней”.

“Плюсы” и “минусы” в кружках, означают действие схемы в случаях положительного или отрицательного решения вопросов на соответствующих этапах реализации социального заказа. Таким образом, закладывается возможность разрешения возможных конфликтов нормальным цивилизованным способом - через судебные процедуры.

По существу, изложение *технологии социального заказа* в настоящей работе приведенной схемой ограничивается.

Однако сама работа была бы незавершенной, если бы мы не отметили, что предлагаемый технологический подход можно применять не только к такой узкой сфере социальной политики, как социальный заказ. Это лишь одна из новых социальных технологий, способных **реально** изменить, “реформировать” нашу с вами жизнь. Осознавая, что невозможно “объять необъятное”, мы не включили в настоящую работу анализ многих других сфер и направлений реформирования, в том числе - сегодня осуществляемого. Тем не менее, перечислить некоторые из них мы обязаны.

- 1. Административное управление.**
- 2. Социально-трудовое партнерство.**
- 3. Система выдачи грантов.**
- 4. Программно-целевое финансирование.**
- 5. Технологии регионального и муниципального управления и развития.**
- 6. Государственная система перманентного (непрерывного) образования.**
- 7. Экология** и многие другие.

Как видно из приведенного перечня, который, безусловно, не является исчерпывающим, любая область, в которой осуществляются реформы, обязана иметь жесткую технологическую схему, взаимоувязанную по процедурам, субъектам взаимодействия и внешнему воздействию на всю систему государственного управления в целом. Без этого любые попытки реформирования, вырван-

ные из концептуально выстроенного пространства, обречены на частичную или даже полную неудачу.

Отсюда, кстати, следует недопустимость проведения отдельно взятой реформы какой-либо отрасли жилищно-коммунальной сферы, административного управления или любой другой области государственного управления без учета общей концептуальной и технологической основы.

## **VII. СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ в РОССИИ - технологическая проза**

**Виновных - найдут,  
невиновных - накажут,  
непричастных - наградят.**  
*Российская народная поговорка.*

### **7.1 Прелюдия**

Читатель, видимо, уже обратил внимание на одну особенность. В настоящей работе мы очень много говорим о **социальном заказе**, а также о многих других технологиях межсекторного взаимодействия – т.е. об определённых, вполне конструктивных вещах, в то время как книга называется **“Смутные времена социальной политики в России”**. Это не ошибка авторов и не их недосмотр.

**7.1.1 Во-первых**, социальный заказ - это целый комплекс социальных технологий, включающий:

**а)** механизмы взаимодействия власти и общества (эту технологию условно можно назвать технологией открытости власти и свободы и целевого характера движения информационных потоков);

**б)** проведение открытых публичных конкурсов (технология конкурсов и создания конкурентной среды);

**в)** проработку процедур, связанных с реализацией социального заказа (технология процедур, а также обеспечение внешней, независимой оценки);

**г)** последовательность внедрения технологии, заключающуюся в обязательности проведения пилотных проектов, оценки их ре-



зультатов, внесения на основании такой оценки коррективов в предлагаемые сегодня модели, учета региональных особенностей, распространения опыта на всю территорию России;

д) совместное целевое финансирование программ, направленных на решение социально значимых проблем;

е) обязательность достижения точно рассчитанного социально-экономического эффекта - все то, что уже было перечислено нами в разделе **6.6** настоящей книги.

Тем самым, мы подробно описываем все те аспекты социальной политики, которые сегодняшней властью практически не задействованы.

**7.1.2 Во-вторых**, технологический подход, используемый нами для социального заказа, является достаточно универсальным, применимым для многих форм взаимодействия государства и общества, а также для управления государством и проведения государственной политики в целом. Мы не открываем Америки! Такова мировая практика. Об этом же, кстати, говорится и в брошюре Фонда ИНДЕМ “Россия и коррупция: кто кого?”<sup>49</sup>.

Следовательно, проведение современной социальной политики неизбежно должно опираться на современные же социальные технологии. Если ситуация требует изменений, значит нужно что-то менять, то есть - реформировать.

***Однако оттого, насколько громко и часто ты кричишь о реформе, сам процесс реформирования не зависит никоим образом.***

Сегодня авторы готовы сделать ответственное, основанное на собственном анализе заключение, что мы имеем дело с чудовищной мистификацией, причем не только в области социальной политики.

И именно здесь заключено

**7.1.3 В-третьих.** Следующие два раздела работы в значительной степени посвящены именно российским правительственным программам и специфическим чертам самого программного процесса в России. Познакомившись с этими программами и нашим на

---

<sup>49</sup> Российская газета от 19.02.98г.

них небольшим экспресс-анализом, читатель вправе самостоятельно судить о том, насколько название настоящей книги адекватно её содержанию.

Итак, посмотрим, что произошло в российских реформах за истекшие с момента выхода нашей предыдущей книги (“Социальная реформа: путь к гражданскому обществу”) два года.

Как авторы настоящей работы, мы чувствуем некоторый дискомфорт оттого, что не можем включить тексты всех оцениваемых нами нормативных документов. Их объём значительно превышает их же реальную значимость. Однако те, кто хочет убедиться в смысловой корректности и цельности приводимых цитат, могут это сделать беспрепятственно, обратившись к соответствующим первоисточникам.

## 7.2 Где живем?

**Кто к нам с долларом придёт,  
Тот его здесь и оставит.**  
*Российско-советский юмор.*

Прошло более года с момента принятия Постановления Правительства РФ №222 от 26.02.97г. “О программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 годов”<sup>50</sup>. Что сделано по **Программе социальных реформ (ПСР)?**

Приняты очередные федеральные целевые программы (их - уже более 100).<sup>51</sup> Как они реализуются на практике? К сожалению, авторам работы недоступны непосредственные информационные источники. Однако знакомство с некоторыми вторичными источниками создает удручающее впечатление!

Прежде всего, не проведена (или, во всяком случае, не обнародована) оценка результатов 1-го этапа реализации Программы. Одного этого достаточно для уверенности, что вся Программа или не будет выполняться, или ее выполнение будет совершенно не адекватно задуманному. Смутные слухи о необходимости ее корректировки (а, точнее, о необходимости коррекции самих социаль-

---

<sup>50</sup> Собрание законодательства РФ, 1997, №10, ст.1173.

<sup>51</sup> Собрание Законодательства РФ, 1998, №13, ст.1464.

ных реформ) в обществе витают. Однако, в очередной раз, обществу недоступны материалы для серьезного анализа и правильного суждения.

Однако и того, что становится известным из различных средств массовой информации - достаточно, чтобы понять, что за прошедший год “наворочено” немало нового и не менее бессмысленного (если не сказать - преступного).

Приведем один из таких примеров.

### **Российский Фонд Социальных реформ**

Распоряжением Правительства РФ от 02.08.97г. №1077-р для реализации ПСР создан Российский Фонд социальных реформ (РФСР)<sup>52</sup>. Что же сделано указанным фондом за истекший период? Авторам не удалось, несмотря на неоднократные попытки, связаться с руководством РФСР для осуществления совместной деятельности по реформированию социальной сферы, корректировке ПСР, обеспечению механизмов открытости для общества всего процесса реформ и пр. Единственное, что стало очевидным: они и без нас прекрасно справятся. Как именно они “справляются”, достаточно красочно изображено в статье “Генералы социальных карьер”, опубликованной в газете “Московский комсомолец”<sup>53</sup>. Примерно 1 млрд. US\$ израсходован (разумеется, без каких-либо конкурсов) на организацию, сбор информации и техническое обеспечение деятельности самого РФСР! При этом совершенно несуразные, можно сказать - безумные средства, расходуются направо и налево. Скорее, все-таки, - *налево*. Вот вам и наглядное подтверждение нашей правоты /6/. Прямо как в присказках М. Жванецкого: ***”Вот вам список ваших вопросов, вот вам список ваших же ответов!”*** и ***“Нас должно меньше быть!”***. А ведь и вправду: нас с Вами, уважаемый читатель, дураками считают. Или - **вообще не считают**. “Под ногами болтаются тут всякие! Работать не дают!”

А ведь это заемные средства, их надо будет вернуть, с процентами! Потом, правда... Спросят за них уже не с нынешнего правительства, а с наших потомков.

---

<sup>52</sup> Собрание Законодательства РФ, 1997, №32. ст. 3838.

<sup>53</sup> Московский Комсомолец от 19.02.98г.

Кстати, о потомках. В Швейцарии 10% средств, поступающих от акцизных сборов, установленных на продажу алкогольных напитков, расходуются целевым образом на программы по борьбе с алкоголизмом.

В арабских же эмиратах часть средств от реализации нефти направляется в специальный резервный фонд будущих поколений. Мы же своих потомков, похоже, способны только нагружать долгами...

### 7.3 Структурная перестройка и экономический рост

“Да неужели я похож на такого человека,  
который будет сидеть и думать, что бы ляпнуть?  
Я же не Явлинский, в самом деле!”  
В.С.Черномырдин.<sup>54</sup>

Анализ нижеприведенных программ осуществлялся по мере их принятия достаточно оперативно. Поэтому многие оценки носят недостаточно критический характер. Некоторые замечания, в которых имеется оценка проанализированных материалов с высоты сегодняшнего знания, подчеркнуты нами и взяты в скобки.

Говоря о Правительственных программах, нельзя не вспомнить о Программе Правительства РФ “Структурная перестройка и экономический рост в 1997 - 2000 годах”<sup>55</sup>, ставшей логическим и последовательным продолжением Программы социальных реформ. Поэтому, остановимся достаточно кратко на ее анализе.

#### 1\*. Итоги реализации Программы Правительства Российской Федерации на 1995-1997 годы

##### 1.1 Состояние российской экономики

“...По существу полностью решена лишь одна из поставленных задач - снижение инфляции” (абзац 10).

Чрезвычайно важное признание! Сам по себе этот параметр (темпы инфляции) недостаточно информативен и, как показывает уровень сегодняшнего знания, - неустойчив и ни в коей мере не гарантирует последующего экономического роста. Просто *инфляция*

<sup>54</sup> “Коммерсантъ-Власть”, №11(312), 23 марта 1999 г.

<sup>55</sup> Собрание Законодательства РФ, 1997, №19, ст. 2230.

\* Данная часть работы имеет собственную внутреннюю нумерацию, ориентированную на нумерацию разделов рассматриваемой Программы.

переросла в *стагфляцию*. Следовательно, единственное достижение всей деятельности Правительства за три года работы - дымка, основанная на эксплуатации природных ресурсов России. Последнее замечание будет чуть позже проиллюстрировано.

Концовка раздела полностью посвящена перечислению множества провалов Программы Правительства. Не сделано (в который раз!) только одно: не проведена оценка причин этих многочисленных провалов. Единственная причина, как выяснилось, лежит в том, что (**абзац 37**)

*“...страна проходит самую трудную фазу кризиса, охватившего российскую экономику с 1990 года”(!)*

Причина **должна** лежать вовне! Так проще. Ну, не получилось - и ладно. Никто не отвечает, никаких уроков не извлечено... Формируем новую Программу!!!?

## **2. Новый этап преобразований - структурная перестройка и экономический рост**

На основе того факта, что инфляция снижена делается вывод, что *“...основные задачи первого этапа реформ решены (!?! - прим. авторов)...”* (Абз. 1).

А как же провалы, о которых сказано в разделе *1*?

## **3. Цели, задачи и этапы реализации Программы...**

### ***Цели настоящей Программы:***

Подраздел “задачи”:

*“4. Провести реформу социальной сферы с целью значительного повышения ее эффективности, включая прекращение субсидирования через цены на товары и услуги и замещение его адресными пособиями нуждающимся в увязке с прожиточным минимумом. Обеспечить соблюдение трудового законодательства и усилить ответственность за его соблюдение”.*

Это, как, впрочем, и в ПСР - и есть **вся** социальная реформа!?!

### **Подраздел “1997 год”**

(Абз.4) *”Жесткое ограничение масштабов внутренних заимствований, их максимально возможное замещение внешними заимствованиями”.*

Очевиден тот факт, что внешние заимствования выгоднее. Эту аксиому вовсе не обязательно вставлять в Программу. Важнее пре-

дусмотреть механизмы не только заимствований, но и организации контроля за эффективностью инвестируемых средств, получаемых от такого заимствования. Впрочем, и займов сегодня лучше было бы избегать:

**во-первых**, потому, что погашение таких заимствований с каждым годом становится все проблематичнее;

**во-вторых**, даже проценты по займам уже сегодня легли тяжким бременем на бюджет;

**в-третьих**, внешние заимствования, при их росте, неизбежно приведут (и приводят-таки уже сегодня!) к потере самостоятельности в проведении Россией международной политики.

А ведь ими (заемными средствами) Правительство в очередной раз гасит задолженности по зарплате в бюджетных отраслях! Методология “тришкина кафтана” порочна в своей основе.

В остальных разделах программы основными нашими замечаниями являются недостаточность механизмов внешней, независимой оценки мероприятий Правительства, отсутствие конкурсности в сфере инвестиций бюджетных и заемных средств, которые и порождают ее последующее бессилие, слабую осмысленность и многочисленные злоупотребления (см. раздел о Российском фонде социальных реформ). И все это происходит на фоне отсутствия открытости в деятельности Правительства и свободы движения информации в государстве.

По существу, все сказанное нами ранее по поводу ПСР, относится и к этой Программе/6/.

Рассмотрим еще один пример из Программы. А именно Схему реализации Программы (стр. 3725)/55/.

**а)** Реформа ЖКХ, по мысли авторов Программы, приведет к привлечению иностранных инвестиций. Однако сама реформа ЖКХ зиждется на реформе социальной сферы. Поскольку, и в этом нет сомнений, таковая не происходит, теряется основная предпосылка для реформы ЖКХ;

**б)** Сама по себе реформа ЖКХ сегодня явно буксует. И происходит это не только из-за разноречивого подхода к ней в некоторых регионах. Правительством установлены нормативы роста доли расходов, оплачиваемых потребителем, то есть - гражданами. Од-

нако при этом ни слова не сказано о необходимости предварительного аудита степени эффективности ныне орудующих на рынке жилищно-коммунальных услуг предприятий-монополистов. Ведь разгосударствление этой сферы, в том числе с созданием механизмов конкурентности и конкурсности, до сих пор не осуществлено. И мы с вами, уважаемый читатель, до сих пор не знаем, какова доля реальных, а не “накрученных” услуг нами оплачивается.

в) Блок **Укрепление национальной валюты** “повисает в воздухе”. Неясно, вследствие чего же это (то есть, само укрепление национальной валюты) произойдет? Видимо, за счет остановки утечки капитала за рубеж? Однако тогда причинно-следственная цепочка должна выглядеть так: **Остановка утечки капитала; дедолларизация** должна быть связана двухсторонней стрелкой с блоком **Накопления и инвестиции** и, в качестве следствия, указанные изменения приведут к **Укреплению национальной валюты**, а не наоборот.

Системные дефекты представленной схемы способны породить, не в последнюю очередь, бездействие всей Программы в итоге.

Программа весьма велика, и от дальнейшего *детального* анализа мы воздержимся: и так все ясно. Приведем лишь еще несколько красноречивых примеров. Может быть для того, чтобы показать, что во *всех* ее разделах ошибок, неточностей, а, иногда и просто чуши - вполне хватает.

## **4. Макроэкономическая политика**

### **4.1 Основные задачи макроэкономической политики**

(Абз.10) “*Уровень безработицы - один из основных социальных индикаторов, отражающих уровень эффективности экономической политики и динамику структурных преобразований...*”

На самом деле, сегодня уровень безработицы растет очень медленно по двум причинам:

а) реформы в системе управления народным хозяйством идут чрезвычайно медленно, что приводит к медленному росту безработицы;

б) указанные реформы должны продвигаться форсированными темпами только после того, как будет создана (а должна была

быть создана еще в далеком 1991 году) система массовой переподготовки высвобождающихся работников. Системы этой также нет.

Вышесказанное дает основание сделать вывод, что требуемой смысловой нагрузки показатель уровня безработицы не несет. А, следовательно, и функцию индикативности выполнять не может.

## **5. Институциональные преобразования**

### **5.10 Подготовка кадров**

(Абз. 10, подпункт 7) *“...ежегодно отправлять на обучение и стажировку в ведущие мировые центры студентов старших курсов и преподавателей”*.

Сегодня, вместо возрождения российской школы промышленного менеджмента, мы посылаем специалистов - учиться этому за рубеж, продавая очередную порцию государственных пакетов акций, управлять которыми мы сами не умеем.

(Абз. 14) *“В настоящее время система дополнительного профессионального образования обеспечивает переподготовку 2 млн. человек в год. Для удовлетворения потенциального спроса предприятий и трудоустройства безработных, бывших военнослужащих, мигрантов необходимо увеличить объем переподготовки в 2-2,5 раза”*.

Объем переподготовки необходимо увеличить в 5-6 раз. Только тогда будет достигнут примерно 50%-ный уровень переподготовки, имеющийся в западных странах. На чем основаны цифры Программы - неясно. Насколько нам известно, до сих пор отсутствует **структурная карта требуемых трудовых ресурсов в России**.

(Абз. 18, п.5): *“сформировать механизм привлечения к финансированию развития государственных учреждений негосударственных средств, внебюджетных источников, средств юридических и физических лиц, иностранных инвесторов”*.

Да не нужно дополнительное финансирование государственных учреждений! Зачем же тогда собираются налоги?! Нужен рост эффективности использования **имеющихся** средств этими самыми учреждениями. Для этого мы и предлагаем введение механизма социального заказа, который позволит, на основе конкурентности и конкурентности с участием некоммерческого сектора обеспечить



повышение отдачи от *инвестируемых* в социальную сферу бюджетных средств. (Однако Правительство уже в третий раз отзывается отрицательно на предлагаемый проект федерального закона “О государственном социальном заказе”, теперь за подписью вице-премьера О.Н. Сысуева). Одновременно с этим положительную оценку законопроекту дает его первый заместитель в Минтруда М.Э. Дмитриев.

Воистину: правая рука не ведает, что творит левая!

## **6. Структурная и инвестиционная политика**

### ***6.1 Объемы, источники и эффективность инвестиций***

В этой подглаве приведена таблица “*Направления использования инвестиционных средств в 1997-2000 годах*”. Абзац 20 подглавы комментирует один из разделов таблицы. “*В разделе “Капитальные вложения, финансируемые за счет федерального бюджета”, показаны средства, которые направляются на реализацию мероприятий социального характера и безопасное функционирование технически сложных систем, что определяет их безвозвратный и бесплатный характер*”.

Если с безвозвратностью расходов на безопасность эксплуатации технически сложных систем в первом приближении, можно согласиться, то с таким способом инвестиций в отношении мероприятий социального характера авторы категорически не согласны: именно здесь и заложены значительные резервы, как экономической эффективности, так и социальной отдачи.

По этому поводу возникает еще одно соображение общего характера. Программа значительное внимание уделяет повышению эффективности государственного управления, начисто забывая, при этом, что активная социальная политика в нашем понимании - неотъемлемая часть этого самого управления. Пора прекратить воспринимать социальную сферу как заведомо убыточную, как неизбежный балласт любого государства.

### ***6.2 Привлечение иностранных инвестиций***

(Абз.1) “*...привлечение иностранных инвестиций в российскую экономику будет проходить в условиях острой конкуренции на мировом рынке капитала за инвестиционные ресурсы. Для успеха в этой конкурентной борьбе за инвестиционные ресурсы от*

*России потребуются усилия в создании образа (Прим.: выделено авторами) открытой для иностранного капитала страны”.*

Бред!!! Да не “образ” необходимо создавать, не притворяться, а обеспечивать **реальную** открытость России для иностранного капитала! Только тогда этот капитал будет направляться к нам “самостоятельно” и в заметных объемах.

Подраздел: ***Структурные реформы***

(Абз.1) “...В ходе реализации займов Всемирного банка будет внедрена система эффективного финансирования социальных услуг”.

Единственное реальное упоминание о механизмах социального заказа. Однако, в очередной раз, здесь мы имеем дело, скорее, с привычным уже нам лукавством, с реверансом в сторону Всемирного банка. Иначе, почему Правительство дает отрицательное заключение на уже упомянутый законопроект?

Так или иначе, но **разумного** объяснения этому факту нет.

### ***6.3 Промышленная политика***

Достаточно скромно сказано о перспективных приоритетах развития промышленности, основанных на переработке добываемого сырья. Странно, но элементарная экономическая истина о первостепенной важности развития перерабатывающей промышленности авторам программы как-будто неведома. Подтверждением тому -

Подраздел: ***Промышленная политика в отдельных группах отраслей***

Среди акцентов промышленной политики перерабатывающие отрасли просто отсутствуют!

Подраздел: ***Экономические и финансовые основы активизации промышленной политики.***

“Стратегическим направлением совершенствования финансирования государственных инвестиций остается формирование эффективной структуры государственных расходов, в которой затраты на инвестиционные нужды находились бы на уровне, позволяющем в средне- и долгосрочной перспективе достигать максимального эффекта, снижая бюджетный дефицит, стимулируя развитие экономики и т.п.”

Отрывок из данного подраздела приведен только с одной целью: показать, что разумные мысли, высказываемые по части активизации промышленной политики, не находят своего естественного места и развития в описании политики социальной. Почему разумное и эффективное расходование средств при проведении промышленной политики необходимо, а при осуществлении политики социальной - не обязательно?

#### ***6.4 Научно-техническая и инновационная политика***

В данном разделе звучат общие фразы о необходимости реализации неких туманных

*“критических технологий и направлений, способных преобразовывать соответствующие отрасли экономики и “расширять” узкие места в экономике страны и отдельных регионов”.*

Что это такое – далее в Программе не разъяснено. Однако в металлургическом комплексе, химической и нефтехимической промышленности, зачем-то, приведены в качестве ориентиров несколько чисто технологических деталей, роль коих в общем состоянии государственной промышленной политики весьма сомнительна, поскольку роль собственно технологий в осуществлении промышленной политики должна быть минимальна. Основу же должны составить, прежде всего, технологии управления. Без них любые научно-технологические новшества будут нещадно разбазариваться и разворовываться. Так что приведение подробных технологических деталей в Программе напоминает о произрастании в огороде бузины при наличии близких родственников в одной из столиц ближайшего зарубежья (в Киеве – дядька).

#### ***6.6 Аграрная политика***

Всё, что говорится о развитии аграрного сектора, является, как все понимают, просто декларацией. К тому же хронической. Очевидно, что до тех пор, пока в России не будет полноценного права на землю, ни о каких реальных успехах говорить не приходится.

### **7. Реформирование социального сектора**

В данном месте анализа придется просить извинения у читателя за то, что этот его раздел не будет полноценно проанализирован. Причина одна: этот анализ уже был сделан ранее. И, поскольку

с момента принятия **Программы социальных реформ** прошёл всего один квартал, а Правительство не сменилось, данный раздел представляет собой ее изложение в несколько сокращенном варианте. Достаточно повторить, что проведение социальной политики Правительство видит почти исключительно в своевременной выплате зарплат и пенсий с пособиями. Если это будет, да при трипартистском (тред-юнионистском) благолепии – все остальное уже не проблема.

Впрочем, есть и некоторые новые глупости.

### **7.2 Политика в области занятости населения**

Сравним содержание части двух абзацев (9 и 10) данного раздела.

*“Для улучшения социальной защиты безработных в 1997-2000 годах намечается осуществить реформирование системы назначения и выплаты пособий по безработице, предусмотрев меры, способствующие активному поиску работы, участию в общественных работах и профессиональной переподготовке”.*

*“Для повышения финансовой устойчивости Государственного фонда занятости населения Российской Федерации будут расширены источники его формирования, введен новый механизм перераспределения средств Фонда. Имеется в виду, что субсидии предприятий из Фонда будут предоставляться, как правило на реализацию программ обеспечения занятости инвалидов, переквалификации занятых перед высвобождением, обучения молодёжи без отрыва от производства, а также **поддержки лиц, не имеющих работу свыше шести месяцев**”.*

В обоих отрывках выделение не случайно. Ранее уже приводились аргументы против финансирования лиц, не находящихся работу свыше шести месяцев. В этой Программе два соседних абзаца просто и прямо противоречат друг другу по смыслу.

### **7.5 Реформирование социального страхования**

(Абз. 3) *“В 1997 году будет принят (опять будет! – прим. авт.) Федеральный закон “Об основах государственного социального страхования”. Основное внимание в рамках реформирования социального страхования будет уделено:”*

(п.4) “...использованию **актуальных** (выделено авт.) расчетов при определении тарифов страховых взносов”.

Видимо, имелись в виду **актуарные** расчеты. Простая опечатка, однако смысл исчез.

### **7.8 Реформирование здравоохранения**

(Абз. 4) “При сохранении главенствующей роли государственного и муниципального сектора здравоохранения будут развиваться некоммерческие медицинские организации, которые смогут конкурировать с государственными и муниципальными учреждениями в разработке и реализации целевых программ, а также программы обязательного медицинского страхования по обеспечению населения медицинской помощью, гарантированной Конституцией Российской Федерации”.

К этой фразе Программы есть два вопроса:

а) не ясно, почему не будут развиваться и конкурировать с государственными и муниципальными коммерческие медицинские организации? Им путь к конкуренции в этой области закрыт?

б) откуда возьмется правовая основа (то бишь, всё тот же соцзаказ) для участия негосударственных медицинских организаций в разработке и реализации целевых программ? До сих пор (май 1999 года) не принят даже Федеральный закон “О принятии и реализации целевых программ в Российской Федерации”.

### **7.9 Реформирование в сфере культуры**

(Абз. 2) “В целях реформирования в сфере культуры и искусства в условиях ограниченности финансовых ресурсов предстоит:

(п.2) ...закрепить минимум услуг учреждений культуры, которые должны предоставляться населению за счет средств местных бюджетов с целью учета этих расходов в рамках трансфертных передач. В связи с этим должен быть определён и утверждён перечень указанных услуг в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации “О минимальных социальных стандартах”, принятие которого намечается в 1997 году”...

Опять и в который раз при прогнозировании реформационных действий происходит отсылка к нормативно правовому действию (Федеральный закон), находящемуся вне зоны влияния авторов

Программы и органов ее реализующих. Кстати, закон этот так до сих пор и не принят.

## **8. Жилищная политика. Реформа жилищно-коммунального хозяйства**

Подраздел: *Реформа жилищно-коммунального хозяйства*

Имеет смысл привести только одну маленькую цитату, которая и содержит в себе весь смысл “реформирования”.

*“Ключевым звеном преобразований в сфере жилищно-коммунального хозяйства в 1997-2000 годах будет реформа системы оплаты жилья”.*

То есть, раскрывая карты, можно сказать, что мы с вами просто будем платить за всё. Никакой речи о независимом аудите жилищно-коммунальной сферы, об оптимизации стоимости услуг через механизмы здоровой конкуренции. Зачем? И так заплатят!

Кстати, в следующем подразделе, который называется **Федеральный стандарт социальной нормы площади жилья** (Абзац 13), прямо говорится, что “в 1998-1999 годах прогнозируется рост реальных доходов населения, что сделает рост ставок оплаты жилищно-коммунальных услуг менее болезненным”.

(Мы то с вами знаем, что такие некорректные прогнозы, как правило, и приводят к обрушению самых замечательных программ. Что и произошло в данном случае).

Имеется целый ряд замечаний и к другим разделам Программы, однако основная мысль уже ясна. Очевидно, что и эту Программу ждет незавидная судьба всех ее предшественниц. И, опять же, никаких уроков из грядущих провалов извлечено не будет.

(Всё это ярко и наглядно следует из простого сопоставления планируемых цифр и параметров бюджета и развития, предложенных нашему вниманию в разделах **12 (Основные параметры бюджета)** и **13 (Основные параметры развития экономики в 1997-2000 годах)** Программы, с реалиями сегодняшнего дня. Крупномасштабные (макроэкономические) ошибки явились одной из реальных причин сегодняшнего кризиса).

---

В заключение следует отметить ещё одно.

*Для осуществления реальной структурной перестройки государственного управления необходимо создание всеохватывающей системы самых разнообразных форм (перманентной, периодической, этапной) независимой внешней оценки. Только такая оценка позволит определить:*

- *степень текущей эффективности любой правительственной программы;*
  - *адекватности создаваемых и реализуемых на государственном уровне моделей, программ и проектов;*
  - *степень потребности в их корректировке.*
- 

#### **7.4 Миграционная политика**

Постановлением Правительства РФ от 10.11.97г. №1414 принята **“Федеральная миграционная программа на 1998-2000 годы” (ФМП)**<sup>56</sup>.

Помимо, очевидно неполной и несколько сумбурной, классификации видов миграции (неясно, почему нельзя было разработать исчерпывающий и грамотный, с точки зрения терминологии, перечень?), ФМП имеет и другие, достаточно серьезные, системные дефекты.

а) С момента принятия ФМП прошло четыре месяца, однако никаких мер по “привлечению” отечественных неправительственных организаций со стороны Федеральной миграционной службы предпринято не было. Во всяком случае, нам такие факты не известны. Кроме того, неясно, **как** их можно привлечь и **чем**? Единственный и сам собой разумеющийся ответ: конкурсы - на ум указанному ведомству не приходит (пункт 67 Мероприятий по реализации ФМП).

б) Практически никакого внимания вопросам оценки качества реализуемой программы не предусматривается. Не говоря уж об оценке внешней. Только пункт 8 раздела “Основные направления и механизмы реализации Программы” предусматривает необходимость регулярного проведения *“...анализа производимых затрат и*

---

<sup>56</sup> Собрание Законодательства РФ, 1997, №47, ст. 5406.

*полученных результатов*”. Однако, никаких механизмов такого анализа, средств на его осуществление и ответственных за его проведение нет. Это означает только одно: оценки или не будет, или она будет проведена самой ФМС (то есть - **внутренняя оценка**) и станет, естественно, благоприятной. А ведь это жизни сотен тысяч несчастных людей, мыкающих по российским просторам в поисках Родины или просто лучшей доли.

На реализацию этой Программы в 1998 году выделяются средства эквивалентные 1 млрд. долларов США. Если для 4% мероприятий по Программе использовать механизмы социального заказа, то экономия бюджетных средств, по нашим подсчетам, составит 10 млн. долларов США. Вот такая маленькая ремарка.

### **7.5 Целевая Программа обеспечения занятости военнослужащих**

Следующая логическая ошибка достаточно часто встречается в правительственных документах. В качестве примера приведем **Федеральную целевую Программу переподготовки и обеспечения занятости военнослужащих (офицеров, прапорщиков, мичманов), подлежащих увольнению в запас, граждан, уволенных с военной службы и членов их семей на 1998-2000 годы**<sup>57</sup>

Название этой программы, наверно, длиннее нашего замечания.

Сама по себе программа не плоха и включает некоторые интересные, с нашей точки зрения, механизмы. Тем не менее, и здесь нельзя обойтись без критики. Последний раздел этой Программы называется “Оценка эффективности и социально-экономических последствий от реализации Программы”. На самом деле, оценкой эффективности в этом разделе даже и не пахнет! Речь идет только лишь о планируемых результатах реализации Программы.

Очевидно, что с **понятийным аппаратом** у ее составителей дела обстоят не здорово.

### **7.6 “Светлое будущее”**

**Россия - это страна, которая имеет:**

---

<sup>57</sup> Собрание Законодательства РФ, 1998, №7, ст.847



темное прошлое,  
трудное настоящее  
и светлое будущее.  
*Мировая поговорка*

События последнего времени также весьма ярко подтверждают правильность поговорки и характеризуют приведенные нами выше соображения.

Правительство, разработавшее бюджет на 1998 год, исполнявшее бюджет за 1997 год, - ушло в отставку, оставляя нас наедине с невразумительными объяснениями ее причин. Это - наше с Вами темное прошлое. В том, что мы сегодня живем тяжело - никого убеждать, уверены, не нужно. А о том, что нас всех ждет светлое будущее, мы слышим каждый год и будем слышать еще, похоже, долгие годы.

В связи с этим, возникает два риторических вопроса:

**а)** Кто отвечает за все сделанное? (Бюджет, программы реформ в некоторых отраслях экономики и социальной сферы, и т.д). И так ясно, что, как обычно, - *никто*. Отсутствие отчета влечет за собой неучет ошибок и уроков пройденного;

**б)** Какие выводы извлек Президент из результатов работы Правительства РФ за прошедшие шесть лет, - для того, чтобы не повторять ошибки прошлого?

Очевидно, - *никаких*. Вновь наделяемый полномочиями С. Кириенко начинает работу с реформирования системы административного управления в Правительстве. Таким образом, в очередной раз, система формируется “под чиновника”. Следовательно, при появлении каждого нового руководителя Правительства неизбежен **дорогостоящий** процесс административного “реформирования”. Кавычки не случайны. Реформ как таковых нет. Есть вариации на тему общеизвестного “Квартета” И.А. Крылова.

Мы готовы согласиться с необходимостью функциональных изменений в структуре Правительства. Однако такие изменения должны стать настолько долгосрочными (читай - *продуманными*), чтобы в ближайшие годы их не понадобилось больше вносить. Поскольку на нашей памяти за прошедшие семь лет таких изменений прошло уже шесть (!), не мешало бы, прежде чем седьмой раз “от-

резаем”, кому-нибудь хоть что-нибудь как следует “отмерить”. Главенствующим должен стать принцип: “человек для места”, а не наоборот!

И здесь, так же, как и ранее, мы уверены, что должна быть разработана и отлажена *технология административной устойчивости*. И речь не о нынешней непробиваемости бюрократического аппарата, а о стабильности “правил игры”, открытости системы управления, устойчивости административных правил и традиций. При этом исконная бюрократическая российская традиция: “Воруют!” должна уступить место высококвалифицированному менеджменту, основанному на достойной оплате профессионального труда при действующих механизмах ответственности (вплоть до **реальной**, а не *номинально уголовной*) за целевой характер и рациональный характер расходования бюджетных средств.

Примеров прямо противоположного отношения к чиновничеству - хоть пруд пруди.

*Сегодня мизерная заработная плата чиновника с лихвой компенсируется отсутствием какой бы то ни было ответственности за его бестолковую добрую или толковую, но злую, волю.*

Это, кстати, относится ко всей государственной сфере, будь то органы внутренних дел, учителя или врачи.

*Можно десятилетиями ждать, когда размер заработка государственного чиновника станет достойным, равно как и высокой будет степень его ответственности за свою работу. Только тогда не нужно беспокоиться о том, что так сильно сосет “под ложечкой” в дни выборов. И не стоит требовать досрочного отзыва того или иного депутата, мэра или президента. Мы всегда будем иметь ту власть, которую заслуживаем.*

## **VIII. КОТУРНЫ СТАБИЛИЗАЦИИ или СЕДЬМОЙ ЗАКОН ЭКОНОМИИ**

Котурны - в древнегреческом театре, особый вид театральной обуви с высокими деревянными подставками

Представления, которые в театре привыкли наблюдать зрители, подчас кажутся весьма близкими к жизни. Актеры стараются заставить нас поверить в то, что происходит на сцене. Все очень естественно. Иллюзия бывает достаточно прочной. Сломать же ее может случай, фальшиво обронённая фраза или бросающийся в глаза анахронизм.

Перейдем к прозе сегодняшней жизни.

### 8.1 Проза жизни

Страница третья номера “Российской газеты” от 24 июня 1998 года посвящена изложению программы Правительства (Правительство С. Кириенко - прим. авторов). Новое Правительство. Новые программы. Только, вот, новые ли? Попробуем сравнительно проанализировать содержание двух материалов названной нами страницы “РГ”. А именно, “Трезвая бюджетная и финансовая политика, умение жить по средствам” (будем, для простоты обращения, называть статью “**Материал 1**”) и “*Контуры стабилизации*” (“**Материал 2**”). Полный текст Программы достаточно долго не публиковался и, естественно, авторам был недоступен (он опубликован в номере “РГ” от 28 июля 1998 года), поэтому, помимо краткого анализа самой Программы, в настоящей работе осуществлен разбор вышеназванных материалов.

Прежде всего, обратим внимание на все тот же любимый нами **понятийный аппарат**, опираясь на который нас с Вами, а также депутатов Государственной Думы новый Председатель Правительства пытается убедить в правильности планируемых действий. От того, насколько правильно употребляются понятия, зависит, на самом деле, и реальная способность к осуществлению задуманного. Заранее просим простить за достаточно насыщенное цитатами изложение.

**Материал 1:** “...Премьер отметил, что предлагаемая Правительством программа является документом о **стратегическом** (выделено авторами) развитии экономики России...”. Для того

чтобы понять, что к стратегии предлагаемый план отношения не имеет, обратимся к **Материалу 2**. Раздел: **Получение дополнительных доходов**.

*“Создание государственной акционерной компании для управления спиртовыми и ликеро-водочными заводами”*.

*“Передача в концессию части аэропортов, находящихся в федеральной собственности”*.

Указанные действия *стратегическими* не являются, впрочем, как и многие другие. Это меры тактические и не более. Приведенные цитаты интересны и в плане смысловом.

Вторая цитата несет в себе определенную смысловую нагрузку. Аэропорты - высокодоходные предприятия. Передача их в концессию, помимо осознанной потребности в привлечении дополнительных инвестиций, что представляется разумным, косвенно подтверждает потребность в высокопрофессиональном российском менеджменте. Не случайно, ведь, отправляем молодежь учиться за рубеж (вместо того, кстати, чтобы пригласить в Россию зарубежных специалистов для обучения и студентов и преподавателей, - дешевле обойдется).

Первая же цитата свидетельствует о стремлении Правительства управлять спиртовой и ликеро-водочной промышленностью. При этом как-то забывается, что российский огосударствленный менеджмент, как свидетельствует информация о доходах, получаемых от управления государственной собственностью, крайне неэффективен (что следует также из цитаты второй). Нестыковочка, знаете ли!

Раздел **“Справедливая и понятная налоговая политика”** вызывает сомнение в своей *понятности*. В разделе приведены определенные тактические действия Правительства в области налоговой политики, однако, само упоминание нового Налогового Кодекса, который и может считаться элементом стратегического плана, перенесено по неведомой нам причине в раздел **“Активная промышленная политика”**.

Резкое падение мировых цен на нефть (**Материал 1**), помимо слабо осмысленного сетования, тем не менее, не порождает у авторов программы соображений о **стратегической** важности акценти-

рованного развития нефтепереработки. Хватит продавать сырье. Это дешево, невыгодно и порождает заметную зависимость государства от конъюнктуры рынка.

К опечаткам, видимо, следует отнести цифры экономии бюджета от ликвидации некоторых внебюджетных фондов: в **Материале 1** приведена цифра в **8,2** млрд. рублей, а в **Материале 2** - **3,2** млрд. рублей. Но эта опечатка, как и некоторые стилистические погрешности, и рассогласование падежей (*“Реорганизация управлением (выделено авторами) федеральной собственностью за рубежом”*, *“Инвентаризация федеральной собственности и наведение порядка за ее использованием (выделено авторами)...”*), порожденные, скорее всего, срочностью набора текста - отнюдь не главная беда предлагаемой нам программы. Между тем, приведенные в скобках цитаты также противоречивы: почему бы и зарубежную собственность не проинвентаризировать?

Раздел **“Обеспечение финансовой стабильности”** содержит в одном ряду и задачи и меры по решению задач, что само по себе ярко свидетельствует о качестве программы. Обеспечение прозрачности региональных бюджетов и усиление контроля над расходованием средств в высокودотационных регионах соседствуют с введением внешнего финансового управления для регионов, находящихся в состоянии финансового кризиса.

Раздел **“Защита прав инвесторов и снижение рисков в экономике”**. Пожалуй, единственный раздел, содержащий именно стратегические позиции. Не мешало бы, только, упомянуть и интересы государства как акционера, чьи интересы столь бесславно отстаивают нынешние управленцы.

## **8.2 Странные “адреса” социальной политики**

До настоящего момента авторы не касались сферы, в которой, с некоторым основанием, вправе считать себя специалистами. Социальная политика. Как много о ней сегодня говорит Правительство, принимаются многочисленные пожарные меры. То в одной, то в другой точке России можно видеть того или иного вице-премьера, браво беседующего с бастующими, пикетирующими, протестую-

щими, голодающими согражданами. Видимо, это проще, чем осуществлять действительно **активную** социальную политику.

Приоритетные направления социальной политики кочуют из программы в программу, по существу не претерпевая каких-либо изменений. При этом над понятиями и смыслом содержания почти никто не задумывается. Попробуйте это сделать, и Вы заметите, что смысла в предлагаемых мерах немного. Равно как и активности в такой социальной политике. Итак, рассмотрим раздел “**Адресная социальная политика**”.

В том, что этот раздел не содержит ничего нового, можно убедиться, сопоставив его текст с текстом печально известного **Постановления Правительства РФ от 26.02.1998г. №222**. Ответ на вопрос, почему это постановление известно именно **печально**, был дан нами ранее /6/.

Наверное, не стоит делать уж очень далеко идущих выводов, однако, весьма символично, что отставка Правительства предыдущего состоялась за неделю до запланированного отчета Вице-премьера Сысуева О.Н. о результатах годового выполнения указанной Программы перед Советом Федерации. Ведь и впрямь, не в чем было отчитываться.

Так вот, новая программа практически **ничем** от старой не отличается! И за доказательствами далеко ходить не нужно.

“*Предоставление пособий на основе заявительного принципа только тем, кто живет ниже прожиточного минимума (выделено авторами)*”.

Смысловое содержание этой фразы лежит вне семантики русского языка. Однако приведем еще одну цитату, которая, вместе с предыдущей представляет собой некую комплексную конструкцию.

“*Создание единой информационной базы о получателях социальных льгот и выплат*”.

А теперь зададимся простым вопросом: а как Правительство собирается создавать единую информационную базу по бездомным детям, коих только в Москве, по данным официальной статистики, насчитывается более 50 тысяч? Видимо, следует добиваться того самого заявительного порядка, в котором эти несчастные дети по-

дадут требуемые и определенным образом заполненные формы в органы соцзащиты! Вот так адресность политики!

В действительности же, заявительный принцип - есть действия, именуемые в сфере технических наук, функцией отклика и, с точки зрения смысла, не являются действиями активными, хотя и могут быть признаны *пассивно адресными*. Это безусловный пассив. Мы же говорим о функциональном изменении политики Правительства с принципов реагирования на проблему - к активному их поиску и созданию *социальных технологий* для решения таких проблем.

Активом можно было бы назвать выявление и всемерную поддержку государственных и негосударственных структур, способных помочь гражданам найти формы для реализации собственной личности, конструктивной инициативы. Нужны системные и массовые меры образовательного характера для перепрофилирования целых городов, создания массовых социально требуемых профессий, в особенности для застойно убыточных градообразующих предприятий, необходимо продвижение и внедрение новых социальных технологий. И с этими мерами мы отстаем уже на шесть-семь лет! Зато из аппарата Правительства трижды поступал отрицательный отзыв на проект федерального закона “О государственном социальном заказе”, с указанием на его неактуальность! А ведь это именно один из таких активных и, безусловно, адресных механизмов. Достаточно актуальная, даже для развитых стран Запада, социальная технология. Парадоксально, но факт, что третий отрицательный отзыв подписан Вице-премьером Правительства О.Н. Сысуевым, являвшимся, в то же время, министром труда и социального развития. Практически одновременно, из самого министерства, за подписью первого заместителя министра М.Э. Дмитриева, то есть - непосредственного его подчиненного, в ответ на запрос по реализации ФЗ “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях”, присылается ответ, из которого следует, что принятие ФЗ “О государственном социальном заказе” является сегодня весьма насущной задачей для обеспечения реализации закона о благотворительности.

Назовем следующие позиции рассматриваемого раздела.

*“Концентрация средств в здравоохранении на учреждениях, пользующихся повышенным спросом”.*

Интересно, какая это часть здоровья российских граждан их не интересует? В очередной раз, отчетность и ее возможные искажения становятся мерилom потребности, показателем, определяющим и меняющим направление и адрес инвестиционных ресурсов.

*“Стабилизация финансового положения Пенсионного фонда”.*

К социальной политике этот вопрос имеет несколько опосредованное отношение. Это проблема, прежде всего, наведения элементарного порядка и финансовой дисциплины в этом и в других государственных внебюджетных фондах. Вопросы финансовой дисциплины, скорее, должны располагаться в разделе **Обеспечение финансовой стабильности**, поскольку без порядка в этой сфере, о какой стабилизации может идти речь?

А вот о какой. Постановлением Правительства РФ от 21 июля 1998 года №800 утвержден “Порядок взимания страховых взносов и временного целевого сбора в Пенсионный фонд РФ“. Временным этот целевой сбор нам представляется только на первый взгляд. Как мы прекрасно знаем - ничто не бывает более постоянным, чем что-либо временное. Сбор вводится впредь до полного погашения дефицита бюджета Пенсионного фонда. В связи с этим, есть несколько соображений:

1) Мы как будто и не замечали все прошедшие 6 лет, что нормативы, законодательно установленные для отчислений в Пенсионный фонд РФ (**ПФ**) - недостаточны для его наполнения.

2) В чем причины резкого роста дефицита бюджета ПФ, и за счет чего предполагается обеспечивать его наполняемость после отмены “временного сбора”? Следовательно, как, впрочем, и в большинстве случаев, дело не в том, что денег не хватает, а в том, что тратятся они бесконтрольно и, следовательно, неэффективно.

3) Проблема, в который уже раз, решается за счет всех граждан - шапкой по кругу. “Подайте что-нибудь на пропитание бывшему депутату Государственной Думы”! Пенсионный фонд успешно отстраивает свои офисы, а его дефицит тем временем достигает суммы в 16 млрд. деноминированных рублей!



*“Активизация налоговых сборов с состоятельных граждан”.*

Ату, их! Не нужно быть семи пядей во лбу для того, чтобы понимать, что только крупные доходы легко скрывать при столь неразвитой системе сбора налогов. Только вот политика, в этом случае, должна именоваться **адресной фискальной**, но никак не социальной.

*“Продолжение практики заключения генеральных соглашений между работодателями, профсоюзами и Правительством”.*

Трехсторонними соглашениями ограничивается воображение как прошлого, так и нынешнего Правительства в области социального партнерства. При этом забывается подавляющая часть граждан, среди которых все неработающее население: дети, пенсионеры, а также работники негосударственной сферы, не охваченные защитой профсоюзов. Создание действенной модели социального партнерства, охватывающей все слои общества, возможно не только при участии профсоюзов, но и представителей всего негосударственного некоммерческого сектора экономики. Поддержка разумных гражданских инициатив - вот истинная функция государства, вот способ отвлечь большие группы населения от забастовок, пикетов и других акций протеста. Однако сегодня в России вспоминают о гражданах лишь в дни голосования, да при массовых выступлениях отчаявшихся шахтеров, учителей, ученых и просто граждан, чьи интересы игнорируются самым бессовестным образом.

Таким образом, автором перечислены все **без исключения** пункты раздела **Адресная социальная политика**. Поскольку социальная политика - это именно та сфера, в которой, в значительной степени, происходит расходование средств и ресурсов, сэкономленных и заработанных в других областях экономики, то в отношении всей программы можно сделать только один вывод: сколько ни зарабатывай, средств все равно не хватит. Разве только, если этих средств прорва. Чего, пока что, извините, нет.

Зато внедряются удивительные, если не сказать - шокирующие новшества. Ликвидируется Госкомитет по делам молодежи. На сегодняшний день - единственный государственный орган, если можно так выразиться, “мысливший” прогрессивно. И его структуры передаются не куда-нибудь, а в одно из самых консервативных, с точки зрения отношения к социальному реформированию, мини-

стерств - в Министерство труда и социального развития. Тем самым, уничтожается ведомство, действительно новаторски занимавшееся проблемами молодежи, то есть - нашего будущего. Значит - будущего нам не нужно? Или проблемы молодежи государство больше не беспокоят? Катастрофическое по своим последствиям решение!!

Продолжается практика финансирования *целевых социальных программ (ЦСП)* по остаточному принципу. Государство, в лице Президента, Правительства и органов законодательной власти, видимо, не понимают терминологическую сущность этого понятия. Указанные целевые программы являются квинтэссенцией осознанных потребностей государства в необходимости принятия экстренных и ориентированных на настоящее время и перспективу мер по решению проблем целевых групп населения и отдельных территорий. Таким образом, Правительство, не обеспечивая их 100%-ного финансирования, защищенности строк бюджета, посвященных целевым социальным программам, выдает собственное же лицемерное отношение к продекларированным в этих программах проблемам!

### **8.3 А мы всегда хотим как лучше!**

Не так давно пресс-секретарь Президента РФ Сергей Ястржембский поделился с читателями газеты *“Коммерсантъ-Daily”* ощущением, *“...что намерения, с которыми выступают те или иные реформаторы в нашей стране, часто приводят к обратному результату”*.

Ощущение очень верное! Попробуем определить причины, которые привели г-на Ястржембского к нему.

Все дело в сакраментальных российских вопросах: *“Кто виноват?”* и *“Что делать?”* Первый вопрос всегда решается с легкостью, - виноват тот, кто действует. Что делать, уверен, не сомневается каждый, идущий и приходящий во власть. Другие вопросы нас, вроде бы, и не занимают. Мы не собираемся заваливать читателя горами вопросов. Однако, один - есть точно, и без него не исчезнут два первых. Вопрос простой: *Как делать?* Разобравшись со смыслом **трех** перечисленных вопросов, можно обнаружить, что

это, в определенной мере упрощенная, банальная управленческая (техническая, исследовательская, военная и пр.) триада:

- а) *исходная ситуация (положение)*;
- б) *постановка задачи или целеполагание*;
- в) *способы (пути) достижения цели*.

До тех пор, пока не решен вопрос третий, вопрос *методологии* достижения поставленных целей, будет править принцип: *цель оправдывает средства*. А, значит, недостижима сама цель, либо ее достижение будет сопровождаться принесением несоразмерных результатам жертв. Жертвы в данном случае - это мы с Вами, читатель.

Поэтому, когда нам с экрана очередной реформатор изрекает, что он, дескать, за рынок и за демократию (вариант: за справедливость и равенство) - взгляните в его дела, и поймете - не лукавит ли он перед гражданами во имя собственного благообразного имиджа.

#### **8.4 Управленческие функции власти**

Собственно говоря, вся управленческая деятельность правительства может быть условно разделена на три основных функции:

1. *“Пожаротушение”*;
2. *“Строительство”*;
3. *“Архитектура”*.

##### **8.4.1 “Пожаротушение”**

Под первым понятием подразумеваются меры срочные, не терпящие отлагательства, обусловленные неожиданными и, подчас, катастрофическими обстоятельствами или событиями. Сколь бы прекрасным ни было правительство, такие обстоятельства были и всегда будут. *Se la vie!* Однако форс-мажор и его преодоление не должны составлять основную заботу власти. Если же государство постоянно и непрерывно в течение ряда лет испытывает потрясения социального, финансового, экономического или политического характера - это означает, что беспорядок был заложен не только раньше, но и продолжает закладываться в настоящее время, сегодня. Другими словами, сегодняшней “пожар”, зачастую, - результат неправильного вчерашнего строительства или, в равной мере, -

негодной позавчерашней “архитектуры”. В том, что управленческая “архитектура” при Советской Власти была ущербной, нет сомнений. Однако сроки реального воздействия советской системы построения экономики и принципы организации управления, уже должны были бы закончиться. Тем не менее, сегодняшнее “строительство” и сегодняшняя “архитектура” порождают, мягко говоря, беспокойство.

Бездумность, а порой, и беспардонность сегодняшней социально-экономической политики сродни поведению шаловливого ребенка, который: то балуется с огнем на кухне, то садится на шею взрослым, а то и разливает воду в ванной или выбрасывает в окно вещи из квартиры. И уж, во всяком случае, - постоянно врет взрослым. Ко всем вышеперечисленным “детским шалостям” практически любой житель России может подобрать соответствующую аналогию из нашей сегодняшней действительности. Только вот масштабы и последствия таких “шалостей” совсем иные.

#### **8.4.2 “Строительство”**

Следующая функция также неразрывно связана с двумя другими. Плохо спланированное “архитектурное” решение приводит к строительству пятиэтажек-временок или, что еще хуже, сараев и развалюх. И это неизбежно влечет за собой “пожары”.

Надеюсь, читатель понимает, что речь идет не о проблемах строительства, а об управлении огромной и все еще, как ни странно, великой страной.

#### **8.4.3 “Архитектура”**

Далее. Если не просчитывать ближайшие и перспективные последствия от стратегического планирования, не осуществлять каждодневный и, в том числе и, прежде всего, независимый мониторинг последствий спланированных ранее действий, то “архитектор” будет обречен на последующее убогое “строительство” и, выразимся аккуратно, - надоедливую, досадную необходимость непрерывного “тушения пожаров”, отвлекающего от работы в нормальном режиме.

Но самое плачевное в сегодняшней реальности - полное игнорирование итогов, результатов собственной деятельности и качества “архитектурного” планирования в прошлом, а следовательно,

отсутствие извлекаемых из этого уроков. Какой “архитектор” готов сегодня ответить за многие вчерашние “глупости”? **Никто! Никто ни за что не отвечает!** То же можно с уверенностью сказать и о дне завтрашнем. При этом любые действия “обосновываются” радением о благоденствии российского народа.

Здесь необходимо отметить, что “капкан” неизбежных “пожаров” скрывается в *отраслевом принципе финансирования* социальной сферы. Отводя второстепенную, подчиненную роль программно-целевому подходу к решению социальных проблем, государство само же и порождает бесчисленную череду пожарных мероприятий, связанных с нерешаемостью задач *ЦСП*. Это, собственно, и есть один маленький из множества ответов на вопрос: **“Как делать?”** Сегодня чиновник получает не за то, сколь успешно решаются проблемы в его ведомстве (читай, социальные программы), а за проведенные на работе часы.

## **8.5 Функциональное деление нормативных правовых актов**

Приведем некоторые другие замечания, способные также стать ответами на этот вопрос. Классификация правового нормотворчества возможна с помощью его деления на акты трех типов (или, точнее, трех превалирующих аспектов):

- 1. Декларационные;**
- 2. “Планочные” (“рамочные”);**
- 3. Технологические.**

### **8.5.1 “Декларационные” акты**

Предназначены или наибольшую долю внимания уделяют изложению пожеланий и стремлений их авторов и, в конечном итоге, - органов власти, их принимающих. Большого от этих актов в таком виде требовать и нельзя. Они провозглашают и декларируют. Ярким примером такого акта является Конституция РФ. Несмотря на то, что Президент считает ее документом прямого действия, таковым при нынешней власти она не является и ни за что не станет.

### **8.5.2 “Планочные” или “рамочные” акты**

Призваны задавать какие-либо количественные или процедурные параметры. В качестве “планочных” актов можно привести в пример любой налоговый закон, скажем, “О налоге на добавленную стоимость” или “О подоходном налоге с физических лиц”. “Рамочными” их еще можно называть потому, что призваны они задавать некие общие рамки, в которых затем может развиваться аналогичное региональное законодательство. Такие законы, равно как и декларационные, могут содержать элементы технологии своей реализации, однако само их (т.е. этих законов) существо не направлено на создание новых подходов, инструментов и методов.

### 8.5.3 Технологические акты

Технологические акты (законы, постановления, распоряжения) содержат не только цифровые и формально-процедурные показатели, но и структурируют предстоящие по такому акту действия. Грамотно, с точки зрения технологичности, построенные законы включают: стратегическое соответствие преследуемых целей реализуемым механизмам, контроль реализации, - при обязательности анализа и независимой оценки промежуточных и конечных результатов и многое другое, уже достаточно подробно раскрытое нами в разделе **6.6** настоящей книги.

Необходимо отметить, что “декларационные” и “планочные” (“рамочные”) акты могут быть отнесены к разряду ответов на вопрос **“Что делать?”** (Кстати, этому же вопросу посвящена и статья **“Шесть законов экономии”** в **“РГ”** от 26.06.1998г.). В ней кратко изложены **шесть** проектов “планочных” налоговых законов. Только вот технологических принципов и подходов к процессу управления страной они не меняют. В этом их **существеннейший** недостаток. Только технологические акты способны ответить на вопрос **“Как делать?”**

Строго говоря, все сказанное в этом подразделе нашей книги не совсем верно.

Каждый нормативно-правовой акт обязан содержать в себе:

- \* **декларативные позиции**
- \* **планочные (рамочные) указатели или показатели**

**\* технологию (или их совокупность), позволяющую, опираясь на смысловое (декларативное) содержание и используя рамки показателей или норм, добиться реализации задуманного**

Таким образом, все эти компоненты должны образовывать некое реалистичное и однородно непрерывное пространство правовых механизмов государственного управления и регулирования.

Чего, увы, мы в России не наблюдаем.

### **8.6 Седьмой закон экономии**

В связи со статьей “*Шесть законов экономии*” есть еще одно принципиальное замечание, относящееся к вышеуказанным материалам “*РГ*” от **24.06.98г.** и от **26.06.98г.** Поскольку в новой программе Правительства *реальной адресной* и, что важнее - *активной*, социальной политики нет, не мешает напомнить о **седьмом законе экономии**:

***“В семье никогда не будет достатка, если средства бюджета расходуются нерационально и бесконтрольно”.***

Для того чтобы обеспечить финансовую и социально-экономическую стабилизацию, недостаточно больше зарабатывать, нужно еще и рационально расходовать. Пора начать воспринимать социальную сферу как область для *социальных инвестиций* - с точно определяемым социальным эффектом и отдачей.

### **8.7 Компьютерные игры и виртуальная реальность нынешнего дня**

Есть такая симпатичная компьютерная игра: *Simcity*. Вы - менеджер города, мэр. Вы строите город, электростанции, заводы, дома, магазины, парки, автодороги, железные дороги, полицейские участки, пожарные станции, аэродромы и т.д., собираете налоги, боретесь с преступностью и природными катаклизмами. Заметно упрощенная модель жизни. К достоинствам игры можно отнести возможность регулирования компьютерной “жизни” города с по-

мощью налоговых параметров. Однако, очевидно, не хватает инструментов для стратегического планирования. В игре действуют, как, впрочем, и в нашей сегодняшней жизни, в основном, “планочные” механизмы. Задаем планку налогов - и получаем соответствующий положительный или отрицательный результат. Реальная жизнь оказывается намного сложнее, чем эта компьютерная игра. И уж точно сложнее, чем детский конструктор “Сделай сам!” с игрушечными дорогами и домами...

Есть еще одно соображение, связанное с принципами управления государством в целом и его территориями. По существу, любая территориальная единица в любом государстве представляет собой, грубо говоря, предприятие, акционерное общество. Мы с Вами, читатель, - те самые акционеры, которые на собрании (в дни выборов) формируем Правление, Президента общества, Совет директоров и так далее.

От того, насколько эффективно управляется каждая территория, зависят не только размер “дивидендов” ее “акционеров”, но и стоимость самих акций. Тот факт, что в России только 11 из 89 субъектов федерации являются донорами бюджета, означает крайне запущенное и опасное положение с подготовкой управленцев, степень ее сегодняшней управленческой бедности.

Последнее утверждение, кстати, не совсем верно. И мы его привели только для того, чтобы показать, насколько важной является проблема подготовки качественных управленческих кадров. У нас, ведь, есть те самые 11 регионов-доноров российского бюджета. И есть множество предприятий, действительно умудряющихся выживать в сегодняшней действительности. Это и есть наш золотой управленческий запас. Запас, который нами до сих пор расходуется крайне неразумно.

### **8.8 Так, “контуры” или “котурны”?**

Анализ вышеназванных опубликованных в печати материалов, позволил нам сделать предположение, что это просто краткое и слегка поспешное изложение Программы, которая (уж, наверняка!) будет дополнена, исправлена, поставлена с “головой на ноги”. Все то, что было в них лозунгами и краткими мыслями станет



стройно изложенным, концептуально выверенным документом. Очевидные промахи и отдельные нелепицы исчезнут при детализированном изложении Программы.

Прошел месяц, и, наконец, официально опубликовано Постановление Правительства от 10 июля 1998 г. “О мерах по стабилизации социально-экономического положения в стране”<sup>58</sup>. И заголовок в “РГ” придуман классный: ”Когда страна нуждается в поддержке, то надо просто подставлять плечо”. Да, подставим, куда ж мы денемся! Только вот, почему так получается, что всей стране, в который уже раз приходится подставлять свои натруженные плечи, чтобы ликвидировать последствия безобразного и некомпетентного управления ею. И не будет ли это плечо единственным, что удерживает еще Россию от настоящей смуты. Не придется ли держать, вместо того, чтобы поддерживать? Успокаивающих ответов на наши вопросы мы так и не получили.

В самом деле, в Программе многое изложено достаточно грамотно. С постановочной частью, как всегда все в порядке (помните вопрос: “кто виноват?”) Ответ на него дан.

## **Глава 2\* . Причины и последствия обострения кризиса**

Абз.1 “...основы нынешнего обострения кризиса были заложены еще в 1995 году, когда после прекращения эмиссионного финансирования бюджетного дефицита мы (*интересно, кто это, мы?* - прим. авторов) не решились пойти на кардинальные меры по оздоровлению бюджета”.

То есть, снова виноваты предшественники, уже, естественно, ушедшие в тень или гневно выступающие теперь в ранге кандидатов в депутаты. Какие могут быть к ним претензии?!

Стоит, кстати, обратить внимание и на недалекий срок давности совершенных ошибок. При В.С. Черномырдине (т.е. еще полгода назад!) этих ошибок никто в Правительстве и не замечал! Забавно, правда?

## **Глава 4. Задачи Программы**

Одной из главных задач программы значится:

---

<sup>58</sup> Собрание Законодательства РФ, 1998, №29, ст. 3564.

\* Для упрощения работы с текстом и удобства интересующихся оригиналом, авторы используют собственную внутреннюю нумерацию.

*“...преодолеть кризис доверия граждан России и инвесторов к государственным институтам страны”.* (Абз. 2.2)

Важное признание! Сверхважная задача!

Посмотрим, “какой он, твой Сухов!”

(Из последующего текста складывается очевидный ответ на наш “поговорочный вопрос”. Однако еще более яркий ответ на него дало само Правительство С.Кириенко, устроив 17 августа общероссийско-международный дефолт. Вот и вся разница между декларацией и делами!)

## **Глава 5. Меры по преодолению бюджетного кризиса**

### **Раздел 5.1 Мобилизация доходов**

#### **Подраздел: Изыскание дополнительных доходов бюджета**

Абз.1.7 *“...прекращается практика выделения научных квот взамен бюджетного финансирования”.*

Мера правильная, однако, ни в одном месте Программы не сказано, что со дня ее принятия Правительством будет обеспечиваться 100%-ное бюджетное финансирование. А это означает, что науке жить будет еще хуже.

### **Раздел 5.2 Сокращение государственных расходов**

#### **Подраздел: Инвентаризация внебюджетных фондов и средств**

Абз. 3. *“Предусмотрено ликвидировать целый ряд внебюджетных фондов”.*

Само по себе - верно, но вряд ли в отношении всех фондов. И не в сравнении с другими частями Программы.

Отойдем от строгой последовательности в анализе, и заглянем в главу 7. “Социальная политика”. Кстати, заглядывать в нее придется еще не раз.

## **Глава 7. Социальная политика**

**Раздел 7.2 Приведение обязательств государства в социальной сфере в соответствие с реальными бюджетными возможностями для обеспечения минимальных социальных гарантий.**

Абз. 9. *“В образовании сокращение числа преподавателей должно сопровождаться повышением качества учебного процес-*

*са, созданием условий для привлечения образовательными учреждениями дополнительных внебюджетных средств”.*

У нас, видимо, учителей - более чем достаточно - по одному на 10 детей в каждом классе, а не по одному на 30. Сокращая число преподавателей, мы неизбежно столкнемся с необходимостью сокращения числа учебных заведений.

Кроме того, путем привлечения дополнительных внебюджетных средств систему образования хотят максимально перевести на коммерческую основу. Это означает, что право подавляющего числа молодых людей на образование (статья 43 Конституции РФ) будет нарушено.

Возможность получения доходов от сдачи в аренду имущества также перекрыта. (Уже упоминавшийся подраздел: **Изыскание дополнительных доходов бюджета**, Абз. 1.2).

Никаких предложений. Только - утверждения.

### ***Раздел 5.3 Упорядочение межбюджетных отношений***

Абз. 1.9. *“введение механизма внешнего финансового управления для регионов, находящихся в состоянии финансового кризиса”.*

Как мы уже говорили ранее, управление территорией - это некий аналог управления конкретным предприятием (единый народно-хозяйственный или производственный комплекс). Убыточность предприятия - есть его кризис.

Поскольку благополучное или, хотя бы, относительно устойчивое положение наблюдается, примерно, в 30 субъектах федерации, сказанное означает, что внешнее финансовое управление должно быть введено более чем в пяти десятках субъектов РФ! Откуда же столько высококвалифицированных управляющих?

Возникает серьезное сомнение в реалистичности поставленной задачи.

Кроме того, не приведет ли это к серьезным конфликтам между благополучными и кризисными регионами, регионами 1-го и 2-го сорта?

Абз. 1.10. *“создание фонда региональных финансов для стимулирования усилий по оздоровлению региональных финансов”.*

Эта позиция противоречива в сопоставлении с подразделом **Инвентаризация внебюджетных фондов и средств** раздела 5.2 (в

подразделе говорится о сокращении количества внебюджетных фондов, а мы создаем новый!) и с Абз. 1.6 раздела **5.3**: *”консолидация в бюджетах субъектов Российской Федерации внебюджетных фондов...”*.

Кроме того, каким образом создаются и действуют подобные фонды мы с Вами, читатель уже знаем (см. **Глава VII**, пункт **7.2**). С равной степенью уверенности можно сказать, что результат деятельности нового фонда будет тем же!

Не обошлось в Программе и без очередных ляпсусов.

#### ***Раздел 5.4 Управление государственным долгом***

Абз.4. *”В целях удлинения (прим: выделено авторами) государственного внутреннего долга будет существенно сокращено привлечение средств путем размещения ГКО.”*

Не всегда краткость - сестра таланта.

#### ***Раздел 7.2 (уже называвшийся).***

Абз.8. *”В здравоохранении необходим переход к финансированию за лечение (прим: выделено авторами) каждого больного”*.

Что можно сказать? **”Люблю русского языка и часто пользуюсь ею!”**

### **Глава 7. Социальная политика**

Как уже, наверное, заметил читатель, *адресность* из названия главы, по сравнению со статьей в “РГ”, исчезла.

Это бы еще полбеда. Взамен этого в ней не появилось ничего.

Вся социальная политика состоит только из своевременных выплат пенсий и заработной платы.

Справедливости ради, заметим, что в нее затесались разделы по стабилизации финансового положения Пенсионного фонда РФ (**Раздел 7.3**) и по справедливому распределению доходов и налоговой нагрузки (**Раздел 7.4**). Однако, как нами уже объяснялось ранее, ни то, ни другое не являются вопросами *непосредственно* социальной политики.

#### ***Раздел 7.3 Стабилизация финансового положения Пенсионного фонда Российской Федерации***

Как будут повышаться **доходы** Фонда - мы уже знаем. За счет нас с Вами.

Давайте посмотрим, что предусмотрено для сокращения его **расходов**.

Абз. 3.1 *“необходимо финансировать из федерального бюджета расходы, не связанные непосредственно с выплатой трудовых пенсий”*.

А где меры контроля над целевым характером такого расходования. Ну что, снова офисы?

Абз. 3.2. *“следует отказаться от предусмотренной пенсионным законодательством индексации трудовых пенсий в связи с ростом среднемесячной заработной платы по стране вплоть до полного устранения дефицита Пенсионного фонда Российской Федерации”*.

А как же закон? Здесь - играть, а здесь - не играть! И, опять же, за наш счет!

Полное же устранение дефицита бюджета ПФ может продлиться и до 3000-го года!

Абз. 3.3. *“целесообразно отменить надбавки и повышения к пенсиям работающим пенсионерам, за исключением случаев, когда работающие пенсионеры получают минимальную пенсию”*.

Эта мера может негативно сказаться на тех сферах деятельности, где пенсионеры выполняют значительный объем работ. Учитывая серьезные перекосы в структуре трудовых ресурсов, можно сделать вывод о том, что при этом пострадает целый ряд бюджетных отраслей.

Все!

Остальные части главы - либо декларации (**Раздел 7.4**)

Абз 7. *“Сохранение социального мира в период реализации Программы - приоритетная задача Правительства Российской Федерации”*;

Абз. 8. *“Большое значение в рамках этой задачи придается налаживанию диалога (кстати, почему диалог, если в общении участвуют три стороны? - прим. авторов) между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации”*,

либо набор очередных налогово-фискальных “планок”.

Все, о чем была написана настоящая книга, осталось вне поля зрения составителей новой Программы.

### 8.9 И все-таки, “котурны”!

Итак, очевидно, что нет никаких *контуров* стабилизации, и не будет самой стабилизации. Есть отдельные разумные и, даже неординарные тактические шаги, отдельные стратегически правильные поступки. Но нет целостной стратегической программы реформ. Есть только видимость стабилизации, ее *котурны*. А, именно:

1) Правительство хочет показать депутатам и всем нам, что оно “выше”, то есть - лучше, чем предыдущее, но, как следует из всего вышесказанного, в это верится с трудом;

2) Правительство, в который раз играет с нами в театр, где режиссер-постановщик, не владея толком собственной профессией, пытается поставить спектакль, похожий на правду, а в артистов “просят не стрелять, поскольку они играют, как умеют”;

3) самое главное - движения на котурнах скованны, неуверенны и неуклюжи. Не ровен час - можно и упасть. А вставать с котурнами на ногах - не приведи господь! Один из авторов наблюдал недавно, как некая молодая особа-модница, с огромными “платформами” на ногах, пыталась это сделать. Зрелище - не для слабонервных!

И, в этом смысле, сегодняшнее Правительство выглядит ничуть не лучше. И не лучше Правительства вчерашнего.

Наша работа была подготовлена к печати к середине августа. Однако отставка 23 августа 1998 года Правительства С. Кириенко побудила нас сделать еще несколько замечаний, касающихся политики, в том числе - и социальной, самого ближайшего будущего.

Тот факт, что на смену Правительства “Ста дней” может вернуться Правительство В. Черномырдина - II, не имеет ни логического, ни экономического, ни политического *разумного* объяснения. Практически немотивированная и не объясненная народу прошлая отставка Правительства Черномырдина - I, на наш взгляд, имела значительно более серьезные основания. Сегодня же страна, по сути, возвращается в эпоху олигархического всевластия в усло-

виях беспомощности и страха Президента перед необходимостью значительных структурных и финансовых преобразований. Хуже такого возврата придумать что-либо сложно.

Не подлежит сомнению, что события прошедших месяцев являются следствием политики последних лет, а не четырех месяцев. Следовательно, возврат, по существу, к обанкротившейся политике приведет к новому периоду того “непрерывного кошмара”, который почему-то именуется “возрождением России”.

Можно еще какое-то время ждать настоящих реформ, однако, это будет означать только отдаление сроков стабилизации в России. Однако и стабилизация, по используемой нами в этой книге терминологии, есть лишь успешное “тушение пожара”. Значительно более важной задачей станет грамотное “строительство” и разумная “архитектура”.

Авторы работы находятся в тяжелом положении. Как в свое время наша страна завершала “пятилетку - в три Генсека!” и перевыполнила-таки это обязательство, так и сейчас, 1998 год можно назвать “Годом 4-х Правительств”. Когда мы начинали работу, в стране было Правительство Черномырдина (I). Заканчивается работа уже при Правительстве Е.М. Примакова.

### **8.10 Академические экономические (м)учения.**

**Неопытный лектор, уходя с лекции, думает:**

**“А не забыл ли я чего-нибудь сказать?”**

**Опытный лектор беспокоится:**

**“А не сказал ли я чего-нибудь лишнего?”**

*Лекторская мудрость.*

Катастрофичность ситуации способна перевести нашу работу из разряда аналитических в журналистский труд из рубрики: **“Хроника пикирующего бомбардировщика”**. Тем не менее, по уже сложившемуся обычаю, а также вследствие необычайной скоротечности направлений экономической политики, у нас есть возможность оценить социально-экономические планы и первые разработки, которыми, судя по всему, будет руководствоваться новое Правительство. При этом ориентиром для нас является публикация в газете “Коммерсантъ” от 15 сентября 1998 года.<sup>59</sup> Статья называ-

<sup>59</sup> “Коммерсантъ”, №170 от 15.09.98г., стр.8.

ется “Основные направления развития народного хозяйства”. Как, читатель, от заголовка не “тянет” сыростью застоя? Тогда посмотрите, что предлагают видные российские ученые-экономисты. Итак,

### **1. Меры, направленные на защиту граждан от инфляции.\***

*“1.1 Необходима регулярная индексация заработной платы работающего населения (А у неработающего населения - тоже есть зарплата? - прим. авторов), пенсий, пособий и других социальных выплат... Одним из основных источников неинфляционного покрытия затрат в этом случае могут стать дополнительные доходы бюджетов всех уровней, возникающие вследствие роста цен”.*

Иными словами, **неинфляционное** покрытие затрат обеспечивается **инфляцией!** Вот так экономическое откровение. Вспомним барона Мюнхгаузена, вытаскившего самого себя за волосы! Кроме того, дополнительные доходы бюджетов при нынешних темпах оборачиваемости средств - весьма отдаленная перспектива, тем более - в условиях сегодняшнего уровня сбора налогов. Рассуждая таким образом, идеальным случаем становится гиперинфляция.

*“1.2 Не декларативная, а правовая государственная гарантия денежных вкладов каждого российского гражданина не только в сберегательном, но и в любом коммерческом банке. Каждому вкладчику государство должно гарантировать сохранность рублевых и валютных вкладов не в номинальном, а реальном денежном эквиваленте. Для этого могут быть использованы два пути. Первый - ежемесячная индексация вкладов. Второй - увеличение процентной ставки по вкладам до ее реального значения с учетом складывающейся экономической конъюнктуры”.*

Столь длинная цитата компенсируется фантасмагоричностью ее содержания.

**Во-первых**, как только появится такая абсолютная гарантия для денежных вкладов, исчезнут коммерческие банки, поскольку исчезнет риск - неотъемлемая составляющая любой предпринима-

---

\* Авторами сохранена нумерация, приведенная в опубликованном материале.



тельской деятельности, осуществляемой, как известно из учебников, на свой страх и *риск*.

**Во-вторых**, ежемесячная индексация вкладов - мера, неизбежно приводящая к экономическому и банковскому ступору в условиях, мягко говоря, заметной инфляции, предусмотренной авторами.

**В-третьих**, ничем иным, кроме пересчета размеров вкладов, банки в России в случае ежемесячной индексации заниматься не будут.

**В-четвертых**, увеличение процентной ставки до *реального значения* (уж и не знаем, - что это такое, и кто это будет устанавливать такой *реальный* уровень для коммерческих банков?!) - есть прямой диктат власти в отношении банков и вообще предпринимательского сектора. У нас есть опасение, что *мэтры российской экономики* не вполне понимают смысл ими написанного!

В-пятых, возникает вопрос: а *не* российским гражданам и юридическим лицам гарантий вкладов (не говоря уже об инвестициях) не будет??

*...Жилищно-коммунальную реформу... следует отложить до момента выхода из кризиса и связать ее с реформой доходов населения”.*

Впервые прозвучавший термин - **реформа доходов населения**. Неплохо было бы взглянуть на основные принципы этой реформы. Пожалуй, за грамотное экономическое обоснование такой реформы можно было бы получить и Нобелевскую премию.

*“1.4 Объявление моратория на все мероприятия (особенно дорогостоящие), независимо от источников их финансирования, на текущий год, если они не связаны со здоровьем и жизнью людей. Это позволит реализовать **режим жесткой экономии и правильного определения приоритетов решения социально-экономических проблем**”* (выделено нами).

С точки зрения русского языка, использованное словосочетание малоосмысленно, а предлагаемый мораторий - нереализуем.

*“1.5 Восстановить нормальные условия для организованной розничной торговли импортными товарами, не разрушать основы функционирования “челночного” бизнеса”.*

Печально, что светила российской экономической науки считают “челночный” бизнес для России нормальным. Интересно, как к важности поддержки такого бизнеса отнеслись бы в США или в странах Западной Европы.

## **2. Меры, направленные на стабилизацию валютного рынка.**

*“Основной целью этих мер является сокращение оттока валютных средств из страны и их мобилизация для обеспечения валютной платежеспособности государства”.*

В этой фразе содержится прямое противоречие сразу двум подпунктам предыдущего пункта письма (рановато, в программах Правительства такое начиналось где-то в середине текста): **1.2**, где предлагается “броня!” для российских граждан (следовательно, выражаясь языком банковского права, “нерезиденты” с этого рынка уйдут **мгновенно**) и **1.5**, в котором предлагается поддерживать “челночный” бизнес - основу или, уж по крайней мере - очень заметную составляющую вывоза валюты. Достаточно произвести элементарную экономическую прикидку: 1 миллион “челноков” за год вывозят за рубеж порядка 20 млрд. долларов США!

*“2.5 Восстановить институт спецэкспортеров по стратегическим товарам. Централизовать валютные потоки и счета по торговле стратегическими товарами в уполномоченных государственных банках, прежде всего во Внешторгбанке.*

А потом все эти счета заморозить как в славном 1991-м! Здорово придумано?!

## **3. Меры, направленные на расчистку финансовых завалов в экономике.**

*“3.1 Необходимо полностью исключить возможность государственных неплатежей... С этой целью считаем совершенно оправданным законодательное введение порядка, при котором в случае неспособности федерального правительства оплачивать поставленную ему продукцию и предоставленные услуги и невозможности цивилизованным образом оформить связанную с этим задолженность в действие должен автоматически вступать механизм управляемой эмиссии. Такая мера, по нашему глубокому убеждению, приведет не к разгону инфляции, а к кардинальному*

повышению ответственности правительства за принимаемые на себя обязательства”.

### **Чрезвычайно опасное предложение.**

Во-первых, такой порядок неизбежно (вопреки уверениям ученых!) порождает соблазн включения печатного станка;

во-вторых, таким образом, легко покрывается любое воровство;

в-третьих, в отличие от продекларированного, здесь фактически провозглашается поощрение *безответственного* государственного менеджмента.

---

На этом мы остановим дальнейший анализ, поскольку очевидно, что многое из предлагаемого имеет весьма отдаленное отношение к реальным требуемым временем экономическим реформам. Отдельные же предложения вышеизложенного письма напрямую ставят под сомнение *экономическую компетентность (!!!)* академиков-экономистов.

Не говоря уже о том, что и этих экономистов беспокоит только вопрос “зарабатывания” денег, а не их эффективного расходования. А об этом в нашей работе сказано уже достаточно.

## **8.11 От социального иждивенчества - к государственному рэкету**

*“Ведь это что же, - горько говорил Николай Иванович, -  
Нет у меня и нету!*

*Пусть Пушкин им сдает валюту. Нету!”*

**М.Булгаков. “Мастер и Маргарита”. Глава 15**

Взглянем теперь на рассуждения нового первого человека в министерстве труда и социального развития в правительстве Примакова, г-на С. Калашникова. Прочтем вдумчиво статью “Как одолеть иждивенчество”.<sup>60</sup> И, для начала, приведем несколько цитат.

*“Социальная политика, в частности, политика в области труда, не заняла подобающего места в той экономической системе, которая развивается в регионах и в целом в государстве. Это проявляется в повсеместном преобладании иждивенческого под-*

---

<sup>60</sup> Газета “Российская Федерация”, № 2(100), январь, 1999.

*хода в социальной сфере. Никто при этом не говорит о механизмах ее самофинансирования, тогда как в условиях рынка самофинансирование социальной политики является ее основой практически во всех странах”.*

Отличный текст! Похоже, что он прямо-таки считан с нашей настоящей книги (эти мысли, впрочем, авторы в свое время пытались передать именно г-ну Калашникову). Не случайно именно он (сдержанно, правда) похвалил, во время парламентских слушаний 18 февраля 1997 года, смысловое содержание проекта федерального закона “О государственном социальном заказе”, напророчествовав при этом закону нелегкую судьбу. Однако, продолжим цитату, поскольку именно это поможет за приличной декларацией разглядеть малопочтенную сущность.

*“Невключенность социальных процессов в реальную экономическую жизнь не позволяет ей быть достаточно эффективной. Что я имею в виду? Прежде всего - мотивацию к труду, к повышению производительности труда, а также возможность под социальные потребности людей “выманить” у них сбережения, обеспечить механизмы вложения, которые единственно могут дать реальные инвестиции в нашей стране. Как мы прекрасно понимаем, только те 70 млрд. долларов, которые лежат на руках у населения, могут изменить экономическую ситуацию. Никакие займы нам здесь не помогут”.*

Мотивация к труду и к повышению производительности труда - в данном контексте абсолютная пустышка, никак не разъясненная и не раскрытая. Весь смысл заложен в слове, которое даже сам автор статьи заключил в кавычки. Нужно **выманить** деньги у населения. Кажется, это многократно с нами проделывали уже все предыдущие правители, правительства и, при их попустительстве, всяческие весьма ловкие мошенники. Если это можно назвать одним из способов одолеть иждивенчество, то нам остается только предполагать, что же станут делать в который раз уже ограбленные граждане, преодолевая его. Только и остается сказать: “Граждане! Сдавайте валюту!”

Перед нами один из классических механизмов добровольно-принудительной экспроприации последних сбережений российских граждан.

Может быть, хватит нас грабить?

Еще одна цитата из раздела статьи:

**Фонд оплаты труда можно и нужно увеличить**

*“Первостепенная проблема, без разрешения которой речь не может идти о развитии социальной политики, - это низкая заработная плата. У нас она катастрофически отстает в доле конечной цены продукции практически от всех стран. Если мы сегодня не решим проблему увеличения фонда оплаты труда по всей России минимум в два раза, то и в дальнейшем ничего в социальной политике сделать не сможем. Сейчас фонд оплаты труда в среднем составляет 7-12% в конечной цене продукции, тогда как для развитых стран этот показатель составляет не менее 60%, а зачастую зашкаливает за 75%. Значит, установление нормативов по фонду оплаты труда в конечной цене продукции - это то, что можно сделать и тем самым решить многие наши проблемы.”*

Предлагаем читателю поразмышлять над вышеприведенным отрывком статьи, поскольку смысл спрятан несколько глубже. Нам не понятно, за счет чего можно вдвое увеличить фонд оплаты труда по всей России. Если речь идет об организациях всех форм собственности (прежде всего, государственной и негосударственной), то единым способом это не решается, в силу заметного различия возможных рычагов воздействия на тех и других (соответственно, административные и налоговые). Значит, ответ на вопрос уже не так прост, как представлен нам. Далее, браться за увеличение фонда оплаты труда, не решив проблему своевременной выплаты ныне установленных заработных плат, бессмысленно. И здесь мы имеем дело с очередной попыткой вытащить самого себя за волосы и скрыть проблемы финансовой дисциплины.

Нерешенная проблема роста производства делает механический процесс повышения заработной платы для экономики, безусловно, и исключительно разрушительным. Не говоря уж о том, что столь высокая планка величины зарплаты в общей структуре цены производимой на Западе продукции сочетается там же с очень высокими налоговыми стимулами к обновлению и развитию производственной базы, а также с разумной нормой прибыли при жесткой ответственности управляющих за состояние предприятия. А то у нас работники могут не получать свою крайне низкую зарплату

месяцами, а руководитель ездит по заграничным командировкам, да по таким же курортам.

Кроме того, специалисту в области трудового права следует знать, что доля заработной платы в структуре конечной цены тем выше, чем больше степень переработки добываемого в стране сырья. До тех пор, пока мы не переориентируем нашу экономику на акцентированное развитие обрабатывающей и перерабатывающей промышленности, нам уготована роль низкооплачиваемого сырьевого придатка остального мира. В этой роли, а также в роли всемирного радиоактивного мусоросборника, Россия выглядит сегодня не лучшим образом.

Здесь необходимо отметить и еще один показатель, который редко приходит на ум реформаторам любого толка. До сих пор структура рынка труда невероятно неэффективна. Доля работников сферы услуг ниже доли работников промышленного производства. А ведь достаточно творчески взглянуть (при наших-то просторах и красотах!) на индустрию туризма, за счет которой процветают очень многие маленькие и бедные природными ресурсами страны.

Итак, и здесь мы снова видим не менее странные попытки, играя уже цифрами и нормативами, пусто продекларировать важность изменений и ждических настроений в обществе. И, если и предлагаются технологии, то лишь те, которые “выманят” у нас с вами средства, заработанные и чудом оставшиеся у нас от прошлых внутригосударственных катаклизмов.

### **8.12 Выйдет ли “бомбардировщик” из пике?**

**Хорошие люди - те, которые довольствуются снами,  
в то время как другие действуют.**

*Платон.*

Продолжая “хронику пикирующего бомбардировщика”, посмотрим, на что способно вновь сформированное правительство, разношерстное, по своему составу, до невозможности. Программа Правительства Примакова<sup>61</sup>, хотя и называется по-другому, является именно таковой, поскольку *комплекс мер* никак иначе именоваться не может. Позвольте нам, все же, называть ее именно так.

---

<sup>61</sup> Газета “Коммерсантъ”, 30.10.1998г., стр.4.

Так вот, как программа, она оставляет двойственное впечатление. Проанализировав ее, авторы могут сделать вывод о том, что ее создатели более всего боялись сказать хоть что-то “лишнее”, способное кого-либо испугать. Двусмысленные и “мутные” по смыслу места мы еще обязательно по ходу текста программы процитируем.

Итак, начнем с Введения.

## **Введение**

### **Оценка ситуации\***

*“...Рывок в экономике, как показывает мировой опыт, решение проблемы занятости населения в немалой степени связано с развитием малого и среднего бизнеса, и это должно стать заботой как центральных, так и местных властей”.*

Такое заявление, наряду с практическими действиями нового правительства, свидетельствует о лицемерии, поскольку места для *Госкомитета по вопросам поддержки малого и среднего бизнеса* в структуре нового правительства не нашлось. Не нашлось, по нашим сведениям, в правительственном проекте бюджета на 1999 год и средств на поддержку малого и среднего бизнеса. Так. Комитет упразднили, средств на поддержку не предусмотрели. Чья забота? Правильно, ничья! А как поддерживать-то будем???

Как это похоже на действия Правительства С. Кириенко, которое, декларируя свою прогрессивность, первым делом ликвидировало Госкомитет по делам молодежи!

Вообще, надо отметить хороший, как, впрочем, и всегда, уровень оценки нынешней ситуации. В нашей стране, особенно в последнее время, стало очень легко определять, где же мы находимся...

## **1. Нормализация условий жизни населения**

### **1.1 Сфера жизнеобеспечения**

Уверенность в неискренности правительства проступает с самого начала Программы. Перечисленные действия, безусловно, влекут за собой необходимость и неизбежность дополнительной денежной эмиссии. Однако слов этих даже не произносится. Зато

---

\* Данная часть работы имеет самостоятельную внутреннюю нумерацию.

предлагаются несколько странные, для этой части Программы, действия.

1.1.8 *“Намечено оперативно разработать и реализовать меры по преодолению детской беспризорности...”*

Более чем странно! Такие меры, конечно же, должны быть экстренными. Однако еще в 1991 году в президентских структурах была разработана **концепция судебной реформы в РФ**. Эта концепция предусматривала постепенное (к 2000 году) внедрение в нашей стране ювенальной юстиции, как специального судопроизводства широкой юрисдикции. Сегодня это тем более актуально, что Россия, вольно или невольно, нарушает Пекинские Правила, пункт 2.3 которых требует от государств, признающих Конвенцию о правах ребенка, создания специализированных судебных институтов для несовершеннолетних. Правда, от идеи до ее реализации в России, как видим, “дистанция огромного размера”. Поскольку за прошедшие годы ничего в этой области права не изменилось, предлагаемые меры выглядят малоосмысленно.

То есть, какие-то меры, конечно же, должны быть приняты, однако, скорее, необходима долгосрочная политика, направленная на спасение будущих поколений. Нужны новые для России, но распространенные во всем мире, социальные технологии. Российский благотворительный фонд “Нет алкоголизму и наркомании” (Фонд “НАН”) с 1992 года занимается этой тематикой<sup>62</sup>. в ближайшее время опубликует еще несколько книг, посвященных вопросам возможности внедрения правовых основ, а также механизмов и процедур ювенального судопроизводства в России.

## **1.2 Поддержание доходов населения**

1.2.5 *“Будут приняты решения с целью упорядочить систему социальных льгот и выплат, сконцентрировав государственную социальную помощь на малообеспеченных слоях населения. В течение первой половины 1999 года должна быть сформирована законодательная база для обеспечения адресности социальной помощи населению, включая выработку общих принципов, критериев и ус-*

---

<sup>62</sup> Защита прав ребенка. Социальные и юридические аспекты. М:Российский благотворительный фонд “Нет алкоголизму и наркомании” (“НАН”), 1999, 120 стр.



*ловий предоставления социальных выплат и льгот, разграничение источников их финансирования”.*

Опять, в который уже раз, понятие адресности размыто, а значит, сами адресаты должны будут доказывать необходимость помощи самим себе.

1.2.7 *“Правительство до конца 1998 года представит в Государственную Думу пакет социальных законов, обеспечивающих:*

*- возможность индексации минимальной заработной платы, пенсий и социальных пособий на основе прожиточного минимума;*

*- перенос выплат в государственные внебюджетные фонды с работодателями (выделено нами) на работника с соответствующим увеличением размера начисляемой заработной платы”.*

Первое действие, очевидно, приведет к значительной денежной эмиссии. Опять же, эфемерная мысль о том, что путем установления величины прожиточного минимума возможно решение социальных проблем общества. На деле же - очередная “планка”, ни к чему правительство не обязывающая.

Второе действие, неясно почему, требуется в предложенных мерах обеспечить. Можно подумать, что именно перенесение начислений в Пенсионный фонд с работодателя на работника способно радикально изменить положение с выплатой пенсий!

## **2. Создание условий устойчивого функционирования экономики**

### **2.4 Совершенствование бюджетного процесса**

2.4.5 Предполагаемая централизация всех доходов и средств федерального бюджета на счетах органов Федерального казначейства вовсе не обязательно приведет к рационализации управления средствами федерального бюджета и, безусловно, не гарантирует целевое расходование бюджетных фондов Минфином.

2.4.6 *“Минэкономики России и Минфину России поручается в течение 1998 года провести ревизию перечня и объемов финансирования федеральных целевых программ с целью их **оптимизации** (выделено нами).*

**Оптимизация федеральных целевых программ** звучит настолько загадочно, что авторы не удивятся, если в результате у нас останется только отраслевой способ формирования бюджета, а зна-

чит опять будут торжествовать *Законы Паркинсона* и расти государственный бюрократический аппарат.

О том, как в действительности можно было бы **“оптимизировать”** федеральные целевые программы, мы в настоящей работе говорили подробно и неоднократно. Поэтому, задерживаться на этом не будем.

### **3. Восстановление и развитие реального сектора**

#### **3.1 Совершенствование налоговой системы**

*“3.1.12 ...Использовать механизмы налогового и таможенного стимулирования привлечения инвестиций и других ресурсов в науку, образование, здравоохранение и культуру”.*

Добавим сюда экологию и социальную защиту. Знаете, что получится? **Социальный заказ!** С его механизмом привлечения дополнительных ресурсов.

Правительство Примакова, не зная, видимо, о том, что уже трижды (!) их предшественники, в 1995-м, 96-м и в 1997-м годах давали отрицательные отзывы на проект закона “О государственном социальном заказе”, предлагает использовать эти механизмы. Однако Правительство не уверено, что такие механизмы имеются, существуют. Подтверждением этому является изменение формулировки, внесенное уже в “План действий Правительства РФ по реализации первоочередных мер Правительства и ЦБ по стабилизации экономического положения в стране”.<sup>63</sup> Пункт **3.1.9** Плана предусматривает **разработку** вышеуказанных механизмов – в декабре 1998 года. И, ведь, отчитаются! Посмотрим, как это у них получится.

#### **3.5 Повышение эффективности процесса приватизации и управления государственным имуществом**

*“3.5.5 Особое значение приобретают меры, направленные на оздоровление и развитие инфраструктуры рынка, что невозможно без преодоления криминализации экономики. Правительство начало и будет продолжать координацию деятельности правоохранительных органов с целью решительной борьбы (!! - выделено авторами) с преступностью и коррупцией, охватившими практи-*

---

<sup>63</sup> Коммерсантъ-Daily от 05 декабря 1998 года, стр.4.

*чески все поле экономической активности в России. Без наведения должного и свойственного цивилизованному рынку порядка нам не обойтись”.*

Ну, никак не удастся Правительству Российской Федерации, изъясняться грамотно по-русски! Бог с ним. Важнее другое. Вторично в программе отмечается острота проблемы коррупции. Странно, что выступление по этому поводу г-на Явлинского, говорящего то же, что и строки правительственной программы, воспринимается правительством столь болезненно.

И еще одно замечание о коррупции. Деятельность правоохранительных органов в этом направлении, безусловно, важна. Однако не нужно забывать, что работа этих органов - суть, борьба со следствием, а не с причиной. И это уже даже не интересно, а, скорее, скучно. В сотый раз мы вынуждены заметить, что создание механизмов открытости в системе государственного управления - по-настоящему нужное направление для деятельности реформаторов любого толка.

---

По существу ничего не изменилось в этой программе при ее официальном опубликовании.<sup>64</sup> Не станем мы приводить и подробно анализировать уже упомянутый “План действий Правительства РФ...”. Хотя в этом Плане есть и свои, дополнительные “скелетики в шкафу”. Достаточно процитировать пункт **1.3.7 (п.19 в Собрании Законодательства РФ)**, а также пункты **2.1.3 и 2.1.4 (п.п.23 и 24 соответственно)** \* :

*“1.3.7 Разработать и реализовать меры по проблеме детской беспризорности – февраль”.*

Вот и все! Как просто! К февралю 1999 года не только разработаем меры, но и реализуем их. То есть – решим проблему!!? Как-ково, а?

*“2.1.3 Обеспечить выполнение госзаказа по закупкам золота для пополнения государственного фонда драгметаллов и драгоценной согласно бюджетным назначениям 1998 года – декабрь.*

---

<sup>64</sup> Российская газета от 17 ноября 1998 года, стр.5-6. (Собрание Законодательства РФ, 1998, №52, ст.6411).

\*Номера пунктов соответствуют нумерации в “РГ”. В скобках указаны соответствующие им позиции Плана в Собрании Законодательства РФ.

*2.1.4 Принять меры по увеличению золотых резервов Банка России путем закупки золота, добываемого на территории РФ”.*

Еще два очень симпатичных пункта. Важно только, чтобы к марту 1999 года было бы у кого это самое золото закупать. Сегодня золотодобывающие артели и предприятия находятся на грани замерзания. В золотодобывающих районах речь идет о весьма реальной срочной эвакуации старателей, а не о росте добычи золота. С артелями и артельщиками не расплачиваются за уже добытое ими, завоза продуктов и топлива не достаточно.

*Итак, помимо прочих прелестей катастрофического “никирования”, мы еще имеем и полный туман перед глазами. И этот очень низкий “туман” в Программе Правительства Примакова грозит страшной опасностью: осознание неизбежности катастрофы в последнее мгновение перед столкновением с землей.*

## **IX. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Диалог:

- Ты кто?

- Я – твоя смерть.

- Ну, и что?

- Да, вот, в общем-то, и всё...

*Современный грустный анекдот.*

Причина многих бед России, в том числе сегодняшней - в бесплодности попыток решить два сакраментальных российских вопроса: **кто виноват?** и **что делать?** Волею судеб дальше первого почти никто не ушел, и, даже если кто-либо и брался за решение второго вопроса - не достигал ничего устойчиво путного.

Очевидно, что старые методы управления в сегодняшней России не работают, поскольку:

**а)** они устарели, а новыми технологиями управления нынешнее правительство, равно как и прошлое, либо не владеет, либо пользуется от случая к случаю, в основном тогда, когда это выгодно или когда необходимо показать себя правительством реформаторским;

б) народ воспринимается властью предрержащими как пассивный объект воздействия, “облагодетельствования”, а не как достойный равноправия партнер. Народ же далеко уже не тот, что раньше. Изменились времена, заметно изменились условия нашей жизни, а власть, похоже, этого и не заметила;

в) не изживается устойчивый принцип прошлого: меньше знаешь - лучше спишь. До сих пор, власть позволяет себе говорить только то, что считает нужным и лишь столько, сколько необходимо, чтобы удержаться у руля;

г) уроки мировой практики, прошлого и дня нынешнего России не оценены, не проанализированы и, значит, увы, не учтены.

**Откровенными с нами становятся лишь на краю очередной пропасти. И то, не всегда...**

Наша работа представляется нам одним из способов конструктивного понятийно-смыслового анализа (а не огульного, голословного охаивания) сегодняшнего состояния правового регулирования социальной сферы. Мы попытались, в меру собственной информированности, систематизировать существующие механизмы управления этой областью интересов государства и народа, а также предложить и постараться более детально описать некоторые новые социальные технологии *осознанного* взаимодействия государства и некоммерческих организаций.

Авторам очень бы не хотелось, чтобы эпитафия, предваряющий Заключение к настоящей работе, стал реальностью для сегодняшней России.

Однако факт, что в сегодняшних российских верхах программно-целевой подход находится в зачаточном состоянии, нас чрезвычайно удручает. Мы привели несколько правительственных программ. Впечатление, которые эти программы у нас оставили: *все они написаны одними и теми же специалистами, точнее – специалистами одного и того же профессионального уровня, т.е. неумело.*

Эта беда присуща не только правительственным, но и президентским специалистам. Иначе чем можно объяснить провал *всех (!!!)* Президентских посланий, созданных за прошедшие пять лет?

Для того чтобы убедиться в этом, достаточно перечислить их названия:

“Об укреплении Российского государства” (1994 год) – Россия находится на грани развала;

“О действенности государственной власти в России” (1995 год) – власть сегодня либо полностью недееспособна, либо предельно коррумпирована;

“Россия, за которую мы в ответе” (1996 год) – никто ни за что не отвечает;

“Порядок во власти – порядок в стране” (1997 год) – на сегодняшний день ни того, ни другого у нас нет и в помине;

“Общими силами – к подъему России” (1998 год) – Какой подъем?! Страну потрясает один из сильнейших, за период новейшей истории, кризисов!

**Значит, *ничего из запланированного не выполнено!***

## ПОСЛЕСЛОВИЕ

Ранее в тексте мы уже говорили о том, чему будет посвящена следующая книга. Это, прежде всего, системное изложение вопросов подготовки специалистов в области экспертной оценки социальных проектов и программ.

Уже сегодня появились работы по анализу регионального законодательства и практики в области социального заказа.<sup>65</sup> И, хотя со многими оценками, замечаниями и выводами, сделанными Аллой Толмасовой, согласиться никак нельзя, сам по себе факт появления такого обзорно-аналитического материала знаменателен.

Возможно, имеет смысл проанализировать и этот материал, поскольку в нем, просто в качестве приложений, приведены некоторые правовые акты, а также дано описание положения с социальным заказом в 9 российских регионах, в которых, по существу, делаются первые реальные попытки социального реформирования. На наш взгляд, более глубокий анализ уже принятым документам

---

<sup>65</sup> А. Толмасова. Социальный заказ в регионах России: проблемы и перспективы. Charities Aid Foundation (CAF) Российское представительство, Москва, 1998г., 149 стр.

явно необходим, как необходима и систематизация возможно большего числа создаваемых самой жизнью механизмов *взаимодействия государства и общества - настоящего социального партнерства*.

Некоторые другие темы, не раскрытые в этой книге, но упомянутые в ней, также обязательно найдут в новой книге свое место.

#### ПЕРЕЧЕНЬ ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Собрание законодательства РФ, 1997, №10, ст.1173.
2. Г. Осипов. Россия: национальная идея, социальные приоритеты и интересы. М: Фонд развития соц. и полит. наук, 1997, стр.152.
3. А. Бузгалин, А. Колганов, П. Шульце. Альтернативы модернизации российской экономики. Моск. отд. Фонда Эберта, Фонд "Альтернативы". М:1997, 447 стр.
4. Н. Хананашвили, О. Зыков, Е. Абросимова и др. Государственный социальный заказ, Москва, РБФ НАН, 1995, 32 стр.
5. М.Либоракина, М.Флямер, В.Якимец. Социальное партнерство, Школа культурной политики, М.,1996, 115 стр.
6. Н. Хананашвили, О. Зыков, В. Якимец, И. Доненко. "Социальная реформа: путь к гражданскому обществу". НАН, 1997г., 90 стр.
7. О.Дмитриева, Деньги на ветер. МК, 13 марта 1998 г. с.3
8. М.Либоракина, М. Флямер, В. Якимец. Социальное партнерство, М.1996
9. Б. Ривал. Основные положения американской системы муниципальных финансов. NDI. Гарвардский Университет, 1994.
10. Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России. М: "Эдиториал", УРСС, 1998, стр. 285-295.
11. Российская газета, от 25.12.93г.
12. Собрание Законодательства РФ, 1996, №5, ст. 410, 411.
13. Собрание Законодательства РФ, 1995, №21, ст. 1930.
14. Собрание Законодательства РФ, 1995, №33, ст. 3340.
15. Собрание Законодательства РФ, 1996, №3, ст. 145.
16. Гамольский П.Ю. Налогообложение и бухгалтерский учет для некоммерческих организаций в России. Выпуск 2. Москва, "Сигналь", 1997.
17. Финансовые известия от 20.01.98г.
18. "Власть копейки", МК от 12.01.98г.
19. "Банки и бабки", МК от 21.01.98г.
20. Собрание Законодательства РФ, 1994, №34, ст. 3540.
21. Собрание Законодательства РФ, 1995, №35, ст. 3506.
22. Собрание Законодательства РФ, 1997, №30, ст. 3585.
23. Российская газета от 18.09.1997г.
24. Собрание Законодательства РФ, 1998, №2, ст. 255.
25. Собрание Законодательства РФ, 1998, №17, ст. 1948.
26. "Ваше право", № 3, 1998, стр. I - VIII
27. Кристофер В. Эбнер, Р. Дюкарев, Карен А. Фокс, Оливия Холмз. Социальный маркетинг для некоммерческих организаций.

28. 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.
29. К.В. Гребенник, Н.А. Киричук. Ярмарки некоммерческих организаций. Межрегиональный общественный фонд "Сибирский Центр Поддержки Общественной Инициативы (СЦПОИ). Новосибирск, 1998г., 82 стр.
30. Коммерсантъ-Власть, 1998, №29, стр. 15
31. А. Толмасова. Социальный заказ в регионах России: проблемы и перспективы. Charities Aid Foundation (CAF) Российское представительство, Москва, 1998г., 149 стр.
32. Принят Московской городской Думой 06.09.1995г.
33. К.В. Душенко. Словарь современных цитат. М: "Аграф", 1997.
34. Собрание Законодательства РФ, 1998, №31, ст.3813 ("РГ" от 06 августа 1998 года, стр.10).
35. Собрание Законодательства РФ, 1998, №3, ст. 345.
36. Lester Salomon. America's Nonprofit Sector: A Primer, 1992
37. Дональд. Ф. Харней. Контракты на предоставление услуг. (Реф.) Вашингтон. 1992.
38. Собрание Законодательства РФ, 1998, №7, ст.847.
39. Собрание законодательства РФ, 1997, №32. ст. 3838.
40. Московский Комсомолец от 19.02.98г.
41. Собрание Законодательства РФ, 1997, №19, ст. 2230.
42. Собрание Законодательства РФ, 1997, №47, ст. 5406.
43. Российская газета от 19.02.1998г.
44. Собрание Законодательства РФ, 1998, №29, ст. 3564 (Российская Газета от 28 июля 1998 г.).
45. "Коммерсантъ-Daily" от 15 сентября 1998г., стр.8.
46. "Коммерсантъ-Daily" от 30 октября 1998г., стр.4.
47. "Коммерсантъ-Daily" от 05 декабря 1998 года, стр.4.
48. Российская газета от 17 ноября 1998 года, стр.5-6.
49. Собрание Законодательства РФ, 1994, №32, ст.3301,3302.
50. Собрание Законодательства РФ, 1998, №13, ст. 1464.
51. Собрание Законодательства РФ, 1998, №31,ст.3802.
52. Газета "Российская Федерация", 1999, № 2(100), январь.
53. Защита прав ребенка. Социальные и юридические аспекты. М.: Российский благотворительный фонд "Нет алкоголизму и наркомании" ("НАН"). 1999, 120 стр.



## ПРИЛОЖЕНИЯ

*Приложение 1*

**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.

### **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.

## **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**.

**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”.

Принципиальными отличиями предлагаемого проекта федерального закона, по отношению к существующим механизмам, является:

а) использование, в качестве основной правовой конструкции контрактных отношений государства и Исполнителя социального заказа, **договора на оказание возмездной услуги** (статьи 779-783 ГК РФ). Таким образом, получают свое правовое и практическое развитие контрактные отношения, связанные с нематериальной сферой услуг;

б) перспективная ориентация государства на решение социально значимых проблем на базе **программно-целевого**, системного подхода.

**III.** 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 более активное участие в процессах решения острых социальных проблем общественной, юридически оформленной инициативы. Речь идет не о **персонифицированных льготах**, выдаваемых той или иной общественной некоммерческой организации, а об осознанной государственной поддержке **целевых программ**, направленных на решение наиболее насущных социальных проблем. И такая поддержка обуславливается обязательным заключением **государственного контракта**, который будет жестко регламентировать целевое и рациональное 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 Федерация - социальное государство (ст.7 Конституции Российской Федерации)**.

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

Практическая реализация предлагаемого федерального закона способна принести экономию (дополнительное инвестирование - до 25%) средств бюджета, ассигнуемых на решение социальных проблем.

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.

*Приложение 2*

**Проект**

## **ЗАКОН ГОРОДА МОСКВЫ 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 социальных заказов с целью реализации общественно значимых социальных программ в городе Москве.

Действие закона распространяется на все государственные и негосударственные некоммерческие организации, действующие на территории города Москвы.

#### **Статья 2. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О СОЦИАЛЬНОМ ЗАКАЗЕ**

Законодательство о социальном заказе состоит из настоящего Закона, других законов и иных 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* - задание городского и (или) районного органа власти города Москвы, выдаваемое в пределах их компетенции на конкурсной основе некоммерческой организации на выполнение 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 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.

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

## **ГЛАВА II. ФОРМИРОВАНИЕ ЦЕЛЕВЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ И СОЦИАЛЬНЫХ ЗАКАЗОВ**

### **Статья 4. РАЗРАБОТКА И УТВЕРЖДЕНИЕ ЦЕЛЕВЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ**

Разработка городских социальных программ осуществляется Правительством города Москвы, 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 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 части 2,3 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 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;

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

Правительство Москвы и Главы районных Управ вправе объявлять конкурсы на разработку социальных программ.

### **Статья 5. УРОВНИ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗМЕЩЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА**

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

- городских 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 6. ФОРМИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Формирование социальных заказов осуществляет Заказчик на основе утвержденной социальной программы и решения городских 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.

## Статья 7. ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ И СОЦИАЛЬНЫХ ЗАКАЗОВ

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

- бюджета города Москвы;
- внебюджетных фондов;
- средств, полученных в результате предоставления льгот по уплате налогов и сборов, подлежащих внесению в городской бюджет;
- 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;
- иных поступлений, предусмотренных действующим законодательством;

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

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;
- 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.

### **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 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 программ и контроль за их реализацией.

Районная Управа является Заказчиком на выполнение районного социального заказа и осуществляет деятельность по организации размещения 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. КОНКУРС 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 осуществляет составление описания социального заказа (техническое задание), размещение которого будет осуществляться путем проведения конкурса.

Заказчик формирует пакет требований к претендентам на выполнение социального заказа, критерии выбора победителя конкурса, 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 и получаемых за счет предоставляемых льгот.

#### **Статья 11. 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 некоммерческих 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 претендентов по мере их поступления;

- до начала конкурса уведомляет заявителя об отказе в допуске к участию в конкурсе по основаниям, предусмотренным **частью 5 статьи 13** 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 правомочно, если на нем присутствует более 2/3 от списочного состава комиссии.

Все решения конкурсной комиссии принимаются абсолютным 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 произвело регистрацию.

Заявки претендентов, поданные по истечении срока приема заявок, указанного в информационном сообщении о проведении конкурса, либо не содержащие документы, предусмотренные **частью 3 статьи 13** настоящего Закона, не принимаются к рассмотрению конкурсной комиссией. Отметка об этом с указанием причины отказа в соответствии с **частью 5 статьи 13** настоящего Закона (при непредставлении документов указывается, какие документы отсутствуют) делается лицом, осуществляющим регистрацию, на описи представленных претендентом документов.

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;

- размер залоговой суммы для участия в конкурсе;

- 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 завершающем 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 статьи 13** настоящего Закона.

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;
- платежный документ, подтверждающий факт внесения залоговой суммы на депозитный счет Заказчика;
- 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 8 статьи 11** настоящего Закона.

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

- заявитель не может быть участником конкурса, по основанию, указанному 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 1-8 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.

В случае, указанном в **пункте 5 части 5** настоящей статьи, залоговая сумма возврату не подлежит.

## Статья 14. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ КОНКУРСА

Прием заявок на участие в конкурсе начинается не позднее, чем за тридцать дней до объявленной в информационном сообщении даты подведения итогов конкурса и заканчивается за один день до его проведения.

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.

Комиссией может быть предусмотрен иной порядок представления содержания заявок участниками конкурса.

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 **частью 5 статьи 13** настоящего Закона.

Из числа заявок, удовлетворяющих требованиям **части 3 статьи 13** 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 издании, указанном в **части 7 статьи 11** 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 утвержде-

ния 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 (районная Управа), вправе назначить Исполнителем социального заказа государственное (муниципальное) унитарное предприятие или учреждение, работающее по тематике заказа и имеющее финансирование из средств города (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 (невключение в соответствующие протоколы), а также иные нарушения порядка, определяемого для проведения конкурса настоящим Законом, влекут за собой ответственность чиновников, уполномоченных на осуществление соответствующих действий или выполнение функций, - на основании действующего законодательства.

В случаях выявления обстоятельств, указанных в **части 13** настоящей статьи Закона, Заказчик не имеет права утвердить протокол об итогах конкурса. В указанных случаях, орган городской администрации, являющийся Заказчиком (районная Управа), обязан в 7-дневный 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 Заказчик в 7-дневный 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 **частью 9** 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 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 5 части 1 статьи 7* и в *пункте 4 части 3 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 другими 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, привлекаемых участниками конкурса для выполнения соответствующего социального заказа.

Указанные средства, поступающие на депонентный счет Заказчика в соответствии с *пунктом 4 части 3 статьи 13* настоящего Закона, направляются на:

- оплату стоимости публикаций в СМИ об объявлении конкурса и о результатах конкурса;
- 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), предусмотренные *статьями 12,13, 14, 15, 16 и 17* 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 Исполнителем 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 оказывают исполнителям социальных заказов, поддержку в следующих формах:

- предоставление законами города Москвы льгот по уплате налогов, подлежащих внесению в городской бюджет, городских сборов и платежей;
- предоставление постановлениями Правительства города Москвы льгот по арендной плате, коммунальным платежам, а также иных льгот в пределах своей компетенции.

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 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 5 статьи 7** 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.

*Приложение 3*

**Проект**

# **О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ГОРОДЕ МОСКВЕ**

## **ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

### **СТАТЬЯ 1. ПРЕДМЕТ РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Настоящий закон регулирует отношения, возникающие в процессе деятельности организаций, не ставящих своей целью извлечение и распределение прибыли между их участниками (далее в тексте некоммерческие организации или НКО), а также регулирует взаимодействие указанных организаций с органами государственной власти, коммерческими и некоммерческими организациями и гражданами.

Предметом регулирования настоящего закона не является деятельность, преследующая политические цели в интересах политических партий, политических общественных объединений, а также деятельность, направленная на цели исповедания и распространение религиозной веры и убеждений.

### **СТАТЬЯ 2. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

Законодательство о деятельности некоммерческих организаций состоит из настоящего Закона, других законов и правовых актов города Москвы, принимаемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным Законом Российской Федерации “О некоммерческих организациях”, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также Уставом города Москвы.

## **ГЛАВА II. СФЕРЫ И ВИДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НКО**

### **СТАТЬЯ 3. СФЕРЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НКО**

Сферами деятельности НКО являются:

- 1) собственная деятельность НКО, направленная на достижение ее уставных целей;
- 2) совместная деятельность НКО во взаимодействии с:
  - органами государственной власти и органами местного самоуправления;
  - коммерческими организациями;
  - другими некоммерческими организациями;
  - физическими лицами.

Собственной деятельностью НКО является деятельность, определяемая Уставом НКО и соответствующим законодательством Российской Федерации и города Москвы и осуществляемая независимо от деятельности других юридических и физических лиц.

НКО вправе осуществлять совместную деятельность с другими юридическими лицами, а также органами государственной власти города Москвы и органами местного самоуправления, не имеющими статуса юридического лица, и физическими лицами при реализации совместных социально значимых проектов и длящихся, не определенных временными рамками, совместных действий, ограниченных по времени проектов или разовых мероприятий.

### **СТАТЬЯ 4. БЛАГОТВОРИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НКО**

Благотворительной деятельностью НКО является деятельность, определяемая Федеральным законом “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях”, Законом города Москвы “О благотворительной деятельности” и другим законодательством.

Благотворительная деятельность НКО может осуществляться в следующих формах:

- 1) Меценатство;
- 2) Милосердие;
- 3) Поддержка гражданской инициативы.

Меценатство - деятельность, направленная на поддержку и (или) развитие науки, образования, культуры и (или) искусства.

Милосердие - деятельность, направленная на непосредственную поддержку, приобретение продуктов питания, одежды, медикаментов и других необходимых для жизнедеятельности средств физическим лицам, относящимся к незащищенным слоям населения.

*(Вариант дополнения: не способным самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обеспечивать себя всем необходимым).*

Поддержка гражданской инициативы - содействие в создании и поддержании деятельности общественных объединений.

## СТАТЬЯ 5. ОБЩЕСТВЕННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НКО, ОБЪЕДИНЯЮЩИХ ГРАЖДАН

Общественная деятельность НКО может быть направлена на объединение граждан и различных групп населения по интересам и увлечениям (хобби), по признакам профессиональной сферы деятельности, по возрастным признакам, по признакам пола и по другим признакам.

## СТАТЬЯ 6. ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НКО

Некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям.

Предпринимательская деятельность осуществляется в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом "О некоммерческих организациях" и иным законодательством.

Предпринимательская деятельность НКО является возмездной деятельностью по оказанию услуг, производству работ, а также по осуществлению иных действий, соответствующих уставным целям НКО, в интересах заказчика и (или) потребителя за плату, определяемую договором.

## СТАТЬЯ 7. ДОБРОВОЛЬЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Под добровольческой деятельностью понимается добровольная безвозмездная общественно полезная деятельность физических лиц - добровольцев, реализуемая от лица и (или) по поручительству некоммерческой организации.

Добровольной является деятельность, осуществляемая без психологического и (или) материального принуждения, на основе свободного волеизъявления.

Безвозмездной является деятельность без выплаты вознаграждения в любой материальной форме и не преследующая целей получения иных выгод и благ.

Субъектами добровольческой деятельности являются:

- добровольцы;
- организаторы добровольческой деятельности;
- получатели результатов добровольческой деятельности.

Под добровольцем понимается любое физическое лицо, достигшее 14 лет, участвующее лично в добровольческой деятельности.

Под организатором добровольческой деятельности, в рамках настоящего закона, понимается некоммерческая организация, обеспечивающая осуществление добровольческой деятельности.

Организаторы добровольческой деятельности и добровольцы определяют в договорном порядке права и обязанности по подготовке, осуществлению и материальному обеспечению добровольческой деятельности.

Правовое регулирование добровольческой деятельности осуществляется в порядке, установленном законом.

### **ГЛАВА III. ЦЕЛЕВЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ**

#### **СТАТЬЯ 8. ПОНЯТИЕ ЦЕЛЕВОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ**

Под целевой социальной программой города Москвы понимается объединенный по отраслевым, функциональным, финансовым и иным признакам комплекс некоммерческих проектов и мероприятий, утверждаемый Московской городской Думой в рамках бюджета города Москвы и направленный на решение приоритетных социально значимых проблем населения города Москвы. Указанные проекты и мероприятия должны быть согласованы между собой по задачам, срокам исполнения и ресурсам. Целевые социальные программы в городе Москвы могут быть городскими, окружными и районными.

Под целевой социальной программой НКО понимается комплекс проектов и (или) мероприятий, направленных на предупреждение и (или) решение социально значимых проблем той или иной группы населения города Москвы и (или) ее отдельных районов.

#### **СТАТЬЯ 9. РАЗРАБОТКА И УТВЕРЖДЕНИЕ ЦЕЛЕВЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ**

Разработка городских социальных программ города Москвы 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 города Москвы, окружных и районных программ вправе выступать любые юридические и физические лица, направляющие свои проекты субъектам инициативы, указанным в частях 2, 3 и 4 настоящей статьи.

Социальные программы города Москвы разрабатываются в рамках программы социально-экономического развития города Москвы 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.

Программы НКО разрабатываются ими самостоятельно. В зависимости от предполагаемого уровня реализации указанные программы могут быть представлены в органы государственной власти города Москвы, Префекту соответствующего административного округа города Москвы или в органы местного самоуправления.

## Статья 10. ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ

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 (исполнителями) городской социальной программы при ее 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 (исполнителями) городской социальной программы при ее реализации;
- добровольных вкладов юридических и физических лиц;
- иных поступлений, предусмотренных действующим законодательством.

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 (исполнителями) районной социальной программы при ее 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.

Целевые социальные программы НКО могут финансироваться из собственных средств НКО, а также за счет привлеченных средств, средств спонсоров, грантодателей, дарителей и (или) иных юридических или физических лиц.

Органы государственной власти города Москвы и органы местного самоуправления вправе принять решение о целевом полном или частичном финансировании целевой социальной программы НКО.

#### **ГЛАВА IV. ФИНАНСОВОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НКО И ОРГАНОВ ВЛАСТИ ГОРОДА МОСКВЫ (ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ)**

##### **СТАТЬЯ 11. ПОНЯТИЕ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА**

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 возмездной услуги в рамках утвержденной социальной программы в соответствии с основными сферами деятельности, определенными Федеральным законом “О некоммерческих организациях”.

Государственный 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 собственности, 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 12. ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗМЕЩЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА**

Формирование социального заказа осуществляет Государственный 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.

Социальные программы на удовлетворение городских общественных нужд могут реализовываться 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 Моск-

вы 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.

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 13. ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ЗАКАЗОВ

Поскольку социальный заказ - одна из форм реализации целевых социальных программ, финансовое и иное обеспечение выполнения городских государственных, окружных и районных социальных заказов осуществляется за счет источников, предусмотренных для указанных целей согласно целевым социальным программам соответствующих уровней.

Общий объем средств, расходуемых из бюджета на финансирование городских социальных заказов, должен составлять не менее 3 % от суммы средств, направляемых в социальную сферу в части реализации городских, окружных и районных социальных программ.

### СТАТЬЯ 14. 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).

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.

#### СТАТЬЯ 15. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕВЫПОЛНЕНИЕ ИЛИ НЕНАДЛЕЖАЩЕЕ ВЫПОЛНЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение социального заказа перед Правительством Москвы, несет заказчик.

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

#### СТАТЬЯ 16. 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.

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

#### СТАТЬЯ 17. ЦЕЛЕВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НКО

Целевым финансированием является субсидирование (дотирование) из бюджета соответствующего уровня определенных форм и видов деятельности, а также программ, проектов и (или) отдельных мероприятий негосударственных НКО. Целевое финансирование деятельности НКО возможно в случаях:

- 1) признания конкурса на размещение социального заказа несостоявшимся;
- 2) отсутствия реальной конкурентной основы для выполнения социального заказа через механизмы публичного конкурса;
- 3) обстоятельств, указанных в *части 7 статьи 10* настоящего Закона;
- 4) признания органами власти города Москвы (органами местного самоуправления) соответствующего уровня таких программ, проектов и мероприятий особо значимыми для их бюджетного финансирования.

В указанных случаях органы государственной власти города Москвы или органы местного самоуправления вправе заключить договор целевого финансирования с муниципальным учреждением или иной единственной некоммерческой организацией, осуществляющей профильную деятельность на соответствующей территории.

#### СТАТЬЯ 18. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГРАНТЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА МОСКВЫ

Государственным грантом Правительства Москвы (далее в тексте - государственный грант) признается невозвратное целевое государственное финансирование за счет средств бюджета города Москвы, выделяемых на реализацию целевых социальных программ негосударственных некоммерческих организаций, действующих на территории Москвы, по их заявкам на конкурсной основе с обеспечением обязательной отчетности о выполнении программ и использовании предоставленных средств.

Государственный грант является одной из форм финансового взаимодействия НКО с органами государственной власти города Москвы.

Полномочиями грантодателя на территории Москвы обладает Правительство Москвы в рамках бюджетных средств, утвержденных Московской городской Думой специально для распределения в виде государственных грантов, предоставляемых негосударственным некоммерческим организациям.

#### СТАТЬЯ 19. ДОГОВОР О ГОСУДАРСТВЕННОМ ГРАНТЕ

Государственный грант реализуется на основе договора о государственном гранте, заключаемого между Правительством Москвы и негосударственной некоммерческой организацией, победившей в конкурсе на предоставление государственного гранта.

От имени Правительства Москвы договор о государственном гранте заключается организатором конкурса - уполномоченным Комитетом или Департаментом Правительства Москвы.

#### СТАТЬЯ 20. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАНТОВ

Государственные гранты предоставляются в поддержку общественно полезных негосударственных инициатив в области здравоохранения, образования, просвещения, культуры, науки, массовой физической культуры, социальной поддержки больных, инвалидов, престарелых, малоимущих граждан, защиты детства и материнства, охраны окружающей среды, содействия чистоте дворов, улиц и Москвы в целом, содействия охране общественного порядка, содействия развитию общественных объединений, благотворительных и иных негосударственных некоммерческих организаций, содействия развитию местного самоуправления, а также в других областях общественно полезной деятельности.

Приоритетные направления предоставления государственных грантов, а также периодичность их выдачи определяются решениями Правительства Москвы ежегодно. При определении приоритетных направлений учитываются потребности в решении социальных задач Правительством Москвы, а также ресурсы, опыт деятельности и экспертные оценки общественных объединений.

После утверждения приоритетных направлений на заседании Правительства Москвы они публикуются в городской газете - официальном печатном издании Правительства Москвы - для всеобщего ознакомления. При этом указанные публикации содержат сведения о порядке, сроках и условиях подачи заявок от НКО, подведения итогов конкурсов и иную необходимую для наибольшей осведомленности общественности информацию.

#### СТАТЬЯ 21. ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА

Для обеспечения независимой экспертной оценки заявок участников конкурса по размещению социального заказа, выдаче государственных грантов, а также при целевом финансировании, для оценки социально-экономической эффективности реализуемых на основании настоящего Закона социальных заказов, государственных грантов и целевого финансирования заказчик (организатор конкурса, уполномоченное на обеспечение целевого финансирования лицо) создает временную комиссию, в состав которой входят специали-

сты в области реализации соответствующего социального заказа (государственного гранта, целевого финансирования), а также независимые эксперты социальных программ либо экспертные организации.

Экспертная комиссия оценивает заявки претендентов, а также социально-экономическую эффективность реализации конкретного социального заказа (государственного гранта, целевого финансирования) на промежуточных и завершающем этапах. Возможно также проведение указанной оценки в постпроектный период по истечении определяемого заказчиком (организатором конкурса, уполномоченным лицом) периода времени.

## **ГЛАВА V. ОСОБЕННОСТИ КОНКУРСА ПО РАЗМЕЩЕНИЮ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА И ВЫДАЧЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАНТОВ**

### **СТАТЬЯ 22. ПОЛНОМОЧИЯ И ФУНКЦИИ ЗАКАЗЧИКА СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА**

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 23. ОРГАНИЗАТОР КОНКУРСА ПО ВЫДАЧЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАНТА**

Организатором конкурса по выдаче государственных грантов между негосударственными некоммерческими организациями являются уполномоченные Правительством Москвы профильные Комитеты и Департаменты, в распоряжение которых выделяются средства, предусмотренные Правительством Москвы для выдачи государственных грантов.

### **СТАТЬЯ 24. КОНКУРСНАЯ КОМИССИЯ**

Заказчик (организатор конкурса) формирует конкурсную комиссию.

Порядок работы конкурсной комиссии определяется законодательством города Москвы.

В состав конкурсной комиссии должны входить:

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

Председатель конкурсной комиссии назначается заказчиком (организатором конкурса).

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 (организатор конкурса) 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 (государственного гранта), сформулированное заказчиком (организатором конкурса), 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 (о содержании государственного гранта).

## СТАТЬЯ 25. 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 (государственного гранта): организационная, технико-экономическая, кадровая, финансовая и иная проработка;
- степень социально-экономической эффективности реализации предлагаемого проекта (комплекса мероприятий);
- оплата победителем конкурса на размещение социального заказа расходов, указанных в *части 2 статьи 26* настоящего Закона;
- 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 (государственного гранта).

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 (государственный грант);
- благотворительным организациям;
- организациям, привлекающим дополнительные средства и (или) ресурсы в объеме, превышающем требования, установленные заказчиком (организатором конкурса) при формировании конкретного социального заказа (государственного гранта);

- организациям, гарантирующим передачу наименьшей доли объема работ в рамках социального заказа (в сравнении с другими участниками конкурса) на исполнение сторонним организациям-соисполнителям.

## **СТАТЬЯ 26. 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 24** настоящего Закона;
- оплату работы членов конкурсной комиссии;
- оплату работы членов экспертной комиссии;
- организационные расходы.

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

## **ГЛАВА VI. НЕЭКОНОМИЧЕСКОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НКО И ОРГАНОВ ВЛАСТИ ГОРОДА МОСКВЫ (ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ)**

### **СТАТЬЯ 27. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ**

Для обеспечения взаимодействия, учета интересов граждан при выработке и реализации властных решений в городе Москве при органах государственной власти города Москвы и органах местного самоуправления, а также при государственных учреждениях городского и окружного уровней с участием представителей негосударственных некоммерческих организаций могут создаваться общественные советы с экспертными, консультационными, координирующими и другими функциями.

К правам НКО, участвующих в деятельности общественных советов в отношении органов и организаций, указанных в части 1 настоящей статьи Закона, могут относиться:

- получение информации о деятельности органов и учреждений;
- получение информации о решениях, подготавливаемых и принимаемых Правительством Москвы по вопросам деятельности органов и учреждений;
- разработка и предоставление рекомендаций по вопросам предмета деятельности органов и учреждений;
- участие в экспертизе подготавливаемых органами и учреждениями решений, а также в экспертизе результатов реализации указанных решений;
- участие в мероприятиях, проводимых органами и учреждениями;
- другие права, определяемые законодательством, а также соглашением о сотрудничестве с органом или учреждением.

К обязанностям НКО, участвующих в деятельности общественных советов относятся:

- направление своих представителей для участия в мероприятиях, проводимых органами и учреждениями;
- участие в разработке и экспертизе документов, подготавливаемых органами и учреждениями;
- информирование органов и учреждений о проводимых НКО мероприятиях;
- другие обязанности, определяемые законодательством, а также соглашением о сотрудничестве с органом или учреждением.

## СТАТЬЯ 28. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НКО И ОРГАНОВ ВЛАСТИ ГОРОДА МОСКВЫ (ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ)

Информационное обеспечение взаимодействия НКО и органов власти города Москвы (органов местного самоуправления) осуществляется на принципах:

- 1) наибольшей взаимной открытости;
- 2) целевого характера движения информационных потоков;
- 3) взаимного внимания и учета получаемой участниками взаимодействия информации.

Под наибольшей взаимной открытостью понимается всестороннее освещение в органах городской и муниципальной печати деятельности органов власти города Москвы (органов местного самоуправления), а также деятельности НКО, и заблаговременное оповещение через указанные средства информации о текущих и перспективных программах, проектах и мероприятиях, проводимых участниками взаимодействия.

Целевой характер движения информационных потоков подразумевает приложение участниками взаимодействия всемерных усилий по взаимному обеспечению необходимой и значимой для их деятельности информацией.

Взаимное внимание и учет информации необходимы для:

- а) осуществления некоммерческой деятельности в рамках действующего законодательства;
- б) своевременной поддержки органами власти города Москвы (органами местного самоуправления) гражданских инициатив, возникающих в рамках деятельности НКО;
- в) осведомленности общественности о воздействии общественного мнения на работу и деятельность органов власти города Москвы (органов местного самоуправления).

## Статья 29. ДРУГИЕ ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ НКО С ОРГАНАМИ ВЛАСТИ ГОРОДА МОСКВЫ (ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ), ДРУГИМИ ЮРИДИЧЕСКИМИ И ФИЗИЧЕСКИМИ ЛИЦАМИ

Негосударственные НКО вправе осуществлять иные формы взаимодействия, не противоречащие действующему законодательству, с органами власти города Москвы и органами местного самоуправления, а также иными юридическими и физическими лицами при реализации собственных и совместных социально значимых проектов, программ, а также разовых мероприятий и иных действий, не определенных конкретными временными рамками.

## VII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ И ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

### Статья 30. 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 2 статьи 13** настоящего Закона.

- в срок до 01.06.99г. осуществить мероприятия, направленные на разработку дополнительных нормативно-правовых документов, связанных с проведением публичных конкурсов на выполнение социального заказа и на выдачу государственного гранта Правительства Москвы;

- в срок до 01.10.99г. подготовить и провести конкурсное размещение краткосрочных, длительностью до 3-х месяцев, пилотных проектов по социальному заказу в городе

Москве и государственных грантов Правительства Москвы - с последующей оценкой результатов исполнения.

*Приложение 4*

Проект  
внесен депутатом МГД  
Осокиной И.Л.

## **О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ГОРОДА МОСКВЫ С НЕГОСУДАРСТВЕННЫМИ НЕКОММЕРЧЕСКИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ**

Настоящий закон определяет основные принципы и формы взаимодействия органов власти Москвы с негосударственными некоммерческими организациями, в том числе связанные с реализацией целевых социальных программ города Москвы, района города Москвы, с поддержкой целевых социальных программ негосударственных некоммерческих организаций, общественно-гражданских инициатив, добровольческой деятельности.

Действие настоящего закона не распространяется на отношения, участниками которых являются политические партии, иные политические организации, политические движения, религиозные организации, профсоюзы.

### **ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

#### **Статья 1. Основные понятия**

В настоящем законе используются следующие понятия:

Целевая социальная программа города Москвы - объединенный по отраслевым, функциональным, финансовым и иным признакам комплекс мероприятий, утверждаемый органами власти города Москвы и направленный на решение социально значимых проблем населения города Москвы, административного округа города Москвы.

Целевая социальная программа района города Москвы - объединенный по отраслевым, функциональным, финансовым и иным признакам комплекс мероприятий, утверждаемый районными Собраниями в установленном порядке, направленный на решение социально значимых проблем населения района города Москвы.

Целевая социальная программа некоммерческой организации - комплекс мероприятий, направленных на решение социально значимых проблем населения города Москвы.

Социальный заказ - одна из форм реализации целевых социальных программ города Москвы, района города Москвы некоммерческими организациями, заключившими в результате победы на публичном конкурсе государственные или муниципальные контракты на оказание социальных услуг за счет бюджета города, внебюджетных фондов города Москвы, средств внебюджетного фонда финансовых ресурсов административного округа, финансовых ресурсов района города Москвы, а также за счет собственных и (или) привлеченных финансовых средств и иных ресурсов.

В качестве государственного (муниципального) заказчика по социальному заказу вправе выступать орган исполнительной власти города Москвы, орган власти района города Москвы, отраслевые и функциональные органы городской администрации.

Общественно-гражданская инициатива - деятельность, направленная на достижение общественных благ, осуществление одной или нескольких общественно значимых целей.

Добровольческая деятельность (волонтерство) - добровольная безвозмездная социально значимая деятельность физических лиц - добровольцев, реализуемая от лица и (или) по поручительству некоммерческой организации.

Грант - средства бюджета города Москвы, внебюджетного фонда финансовых ресурсов административного округа, средства финансовых ресурсов района города Москвы, переданные негосударственной некоммерческой организации на безвозмездной, безвозвратной, конкурсной основе для развития организации, поддержки общественно-гражданских инициатив в целях реализации социально-экономической политики города Москвы.

## **Статья 2. Законодательство о взаимодействии органов власти Москвы с негосударственными некоммерческими организациями**

Правовую основу взаимодействия органов власти Москвы с негосударственными некоммерческими организациями составляет Устав города Москвы, настоящий Закон, иные законы города Москвы, нормативные правовые акты города Москвы, принимаемые в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами “О некоммерческих организациях”, “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях”, “Об общественных объединениях”, “О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений”, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

## **Статья 3. Основные принципы городской политики органов власти города Москвы в сфере взаимодействия с негосударственными некоммерческими организациями**

Городская политика в сфере взаимодействия органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями осуществляется на основе принципов:

- признания самостоятельности негосударственных некоммерческих организаций и их права на участие в определении и реализации мероприятий городской политики в социальной сфере;
- тесного сотрудничества органов власти города Москвы и негосударственных некоммерческих организаций;
- содействия инициативной деятельности, направленной на самостоятельное решение негосударственными некоммерческими организациями целевых социальных программ города Москвы, района города Москвы;
- поддержки целевых социальных программ негосударственных некоммерческих организаций, общественно-гражданских инициатив;
- поддержки деятельности негосударственных некоммерческих организаций, добровольческой деятельности;
- гласности;
- контроля органов власти города Москвы за целевым и рациональным использованием финансовых средств и имущества, привлекаемого на основе льгот, предоставленных в соответствии с законодательством города Москвы.



#### **Статья 4. Формы взаимодействия органов власти Москвы с негосударственными некоммерческими организациями**

Органы власти города Москвы осуществляют политику в социальной сфере путем реализации мероприятий в рамках целевых социальных программ города Москвы государственными, муниципальными учреждениями, а также с участием иных некоммерческих и коммерческих организаций, граждан.

Органы власти Москвы признают общественную значимость целевых социальных программ негосударственных некоммерческих организаций, общественно-гражданских инициатив и оказывают им поддержку.

Формы участия негосударственных некоммерческих организаций в реализации общественно-гражданских инициатив определяются указанными организациями самостоятельно.

Основными формами взаимодействия и поддержки органами власти Москвы негосударственных некоммерческих организаций являются:

- размещение заказа на оказание социальных услуг;
- выдача грантов;
- выделение субсидий (целевое финансирование на долевой основе);
- предоставление возможности пользования информационными ресурсами на льготной основе;
- поддержка добровольческой деятельности;
- предоставление налоговых льгот негосударственным некоммерческим организациям;
- предоставление негосударственным некоммерческим организациям льгот неналогового характера;
- координация деятельности и совместная разработка целевых социальных программ;
- предоставление информации о проводимой в городе социально-экономической и бюджетной политике, о мероприятиях, связанных с деятельностью негосударственных некоммерческих организаций;
- методическая, консультационная, организационная помощь.

## **ГЛАВА II. ЦЕЛЕВЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ ГОРОДА МОСКВЫ, РАЙОНА ГОРОДА МОСКВЫ**

#### **Статья 5. Сферы реализации целевых социальных программ**

Целевые социальные программы реализуются в соответствии с принципом построения бюджета города Москвы преимущественно в следующих сферах:

- социальная политика
- здравоохранение и физическая культура
- образование
- культура и искусство
- охрана окружающей природной среды.

В отдельных случаях целевые социальные программы могут реализовываться в иных сферах по представлению Мэра города Москвы, утвержденному Московской городской Думой.

#### **Статья 6. Осуществление целевых социальных программ города Москвы, района города Москвы**

Целевые социальные программы города Москвы, района города Москвы осуществляются посредством выполнения социальных заказов города Москвы, района города Москвы на конкурсной либо внеконкурсной основе.

Размещение социальных заказов производится заказчиком на основе проведения публичных конкурсов.

Победитель конкурса на выполнение социального заказа получает статус Исполнителя и заключает с заказчиком договор.

Примерные формы договоров на выполнение социального заказа, порядок и условия их заключения, исполнения и расторжения определяются органами власти города Москвы.

### **Статья 7. Разработка и утверждение целевых социальных программ города Москвы, района города Москвы**

Целевые социальные программы города Москвы, района города Москвы разрабатываются в рамках программы социально-экономического развития города Москвы с учетом условий, сроков и порядка формирования бюджета города Москвы в соответствии с законодательством города Москвы.

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

Порядок разработки и реализации районных целевых социальных программ устанавливается Главой районной Управы.

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

Разработка городских целевых социальных программ осуществляется Правительством 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.

Городские целевые социальные программы утверждаются Правительством Москвы. При финансировании программ за счет средств, выделенных на указанные программы отдельной строкой бюджета, программы утверждаются Московской городской Думой по представлению Мэра Москвы.

Окружные социальные программы утверждаются Префектом административного округа.

Районные социальные программы утверждаются районным Собранием.

С общественной инициативой по разработке целевых социальных программ города Москвы, целевых социальных программ района города Москвы вправе выступать любые юридические и физические лица.

### **Статья 8. Финансирование целевых социальных программ города Москвы, района города Москвы.**

Финансирование городских целевых социальных программ из бюджета осуществляется за счет средств, выделенных по статьям, соответствующим целям программы, и (или) предусмотренных отдельной строкой бюджета, а также за счет средств внебюджетных фондов города Москвы и иных источников.

Финансирование окружных целевых социальных программ осуществляется за счет средств внебюджетного фонда финансовых ресурсов административного округа.

Финансирование районных целевых социальных программ осуществляется за счет средств финансовых ресурсов района либо в случаях, предусмотренных статьей 42 Устава города Москвы, за счет бюджета района.

Выделение бюджетных ассигнований из бюджета города Москвы на целевые социальные программы города осуществляется в порядке, установленном законодательством города Москвы

Общий объем средств, расходуемых из соответствующих статей бюджета на целевые социальные программы, устанавливается ежегодно при утверждении бюджета города Москвы на уровне не ниже 3 % от объема финансирования по указанным статьям.

#### **Статья 9. Основные требования к объему и качеству социальных услуг, условиям их оказания**

Основные требования к виду, объему и качеству социальных услуг, условиям их оказания устанавливаются положением о конкурсе, принятым в соответствии с законодательством.

Перечень финансируемых из бюджета социальных услуг, их качественные, количественные характеристики устанавливаются Правительством Москвы.

#### **Статья 10. Формирование и размещение социального заказа**

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

Городские целевые социальные программы могут содержать разделы, реализация которых осуществляется путем конкурсного отбора представленных проектов негосударственных некоммерческих организаций.

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

В соответствии с решениями городских и районных органов власти и принципами разработки социальных программ устанавливаются уровни формирования и размещения социальных заказов для обеспечения:

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

#### **Статья 11. Организация проведения конкурсов**

Организатором конкурса по размещению социального заказа является государственный (муниципальный) Заказчик.

Порядок проведения конкурсов по размещению социального заказа определяется в зависимости от уровня Правительством Москвы, Префектом административного округа, Главой Управы.

#### **Статья 12. Внеконкурсное осуществление целевых социальных программ города Москвы, района города Москвы**

Внеконкурсное осуществление социальных программ города Москвы, района города Москвы возможно исключительно в случаях:

- признания конкурса на размещение социального заказа несостоявшимся;
- отсутствия конкурентной основы для выполнения социального заказа через механизмы публичного конкурса.

В указанных случаях органы власти Москвы вправе заключить договор целевого финансирования с государственным, муниципальным учреждением или единственной не-

коммерческой организацией, осуществляющей профильную деятельность на соответствующей территории.

### **ГЛАВА III. ФОРМЫ ПОДДЕРЖКИ ЦЕЛЕВЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ОБЩЕСТВЕННО-ГРАЖДАНСКИХ ИНИЦИАТИВ, ДОБРОВОЛЬЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

#### **Статья 13. Субсидии (целевое финансирование на долевой основе)**

Негосударственные некоммерческие организации вправе осуществлять целевые социальные программы, разрабатываемые ими самостоятельно.

Целевые социальные программы негосударственных некоммерческих организаций могут финансироваться за счет собственных средств негосударственных некоммерческих организаций, а также за счет привлеченных средств, средств дарителей и (или) иных юридических или физических лиц. \_\_\_\_

Органы власти Москвы вправе принять решение о выделении субсидий некоммерческим организациям для реализации их собственных целевых социальных программ, реализации общественно-гражданских инициатив.

Органы власти Москвы вправе принять решение о выделении субсидий некоммерческим организациям по их заявкам на условиях долевого финансирования целевых социальных программ негосударственных некоммерческих организаций, реализации общественно-гражданских инициатив.

Субсидии предоставляются на конкурсной основе.

Выделение субсидий производится исходя из приоритетности планируемых мероприятий, проектов и программ.

Решение о предоставлении субсидий в порядке, установленном законодательством, принимаются Мэром Москвы, правительством Москвы, Префектом административного округа, Главой районной Управы.

#### **Статья 14. Гранты**

Некоммерческим организациям по их заявкам могут быть предоставлены средства из бюджета города Москвы, внебюджетного фонда финансовых ресурсов административного округа, финансовых ресурсов района города Москвы на безвозмездной и безвозвратной основе для развития организации, поддержки общественно-гражданских инициатив в целях реализации социально-экономической политики города Москвы.

Гранты предоставляются на конкурсной основе.

Объем ежегодно предоставляемых грантов из бюджета города Москвы определяется в соответствии с Законом о бюджете города Москвы на соответствующий год.

Объем ежегодно предоставляемых грантов за счет средств финансовых ресурсов района определяется сметой района в порядке, предусмотренном законодательством города Москвы.

Об отказе в получении гранта заявитель должен быть информирован письменно с указанием мотивов отказа в сроки, установленные законодательством.

Организатором конкурса по выдаче государственных грантов города Москвы негосударственным некоммерческим организациям являются уполномоченные Правительством Москвы профильные комитеты и департаменты, в распоряжение которых выделяются средства, предусмотренные бюджетом города Москвы для выдачи в виде государственных грантов.

Организатором конкурса по выдаче государственных грантов в соответствии со сметой внебюджетного фонда финансовых ресурсов административного округа города Москвы негосударственным некоммерческим организациям является Префект соответствующего административного округа.

### **Статья 15. Формы поддержки негосударственных некоммерческих организаций**

Органы власти города Москвы оказывают поддержку негосударственным некоммерческим организациям в следующих формах:

- предоставление льгот в виде полного или частичного освобождения от налогов, направляемых в городской бюджет, в порядке, установленном законами города Москвы;
- установление льготных условий аренды помещений, находящихся в собственности города Москвы.

Предоставленные льготы должны использоваться исключительно в соответствии с видами деятельности негосударственной некоммерческой организации.

Формы поддержки благотворительной деятельности устанавливаются Законом города Москвы “О благотворительной деятельности”, федеральным законодательством.

### **Статья 16. Контроль за целевым использованием средств, выделенных негосударственным некоммерческим организациям**

Негосударственные некоммерческие организации, получившие в соответствии с настоящим Законом субсидии, гранты, обязаны использовать их только по целевому назначению, представлять в органы власти Москвы финансовые отчеты о целевом использовании полученных средств.

Контроль за правомерностью выделения субсидий, грантов, обоснованностью расходования средств осуществляют надзорные и контрольные органы города Москвы.

### **Статья 17. Независимая экспертная оценка конкурсов**

Решение о размещении социального заказа, предоставлении субсидии, гранта принимается по результатам рассмотрения заявок конкурсной комиссией после рассмотрения указанных заявок экспертной комиссией, в состав которой входят представители органов власти Москвы, а также независимые эксперты социальных программ, либо экспертные организации, представители негосударственных некоммерческих организаций, не принимающие участие в конкурсе.

Экспертная комиссия оценивает заявки претендентов, а также социально-экономическую эффективность реализации конкретной целевой социальной программы некоммерческой организации на промежуточных и завершающем этапах. Возможно также проведение указанной оценки в постпроектный период по истечении определяемого заказчиком (организатором конкурса, уполномоченным лицом) периода времени.

### **Статья 18. Добровольческая деятельность**

Добровольной является деятельность, осуществляемая без психологического и (или) материального принуждения на основе свободного волеизъявления.

Безвозмездной является деятельность без выплаты вознаграждения в любой материальной форме и не преследующая целей получения иных выгод и благ.

Субъектами добровольческой деятельности являются:

- добровольцы;
- организаторы добровольческой деятельности.

Помощь добровольцев осуществляется в формах:

- оказание помощи в виде предоставления услуг благополучателям;
- осуществление общественно полезной деятельности, участие в реализации благотворительных программ.

Под добровольцем понимается любое физическое лицо, достигшее 14 лет, осознанно участвующее в добровольческой деятельности.

Под организатором добровольческой деятельности понимается некоммерческая организация, обеспечивающая осуществление добровольческой деятельности.

Организаторы добровольческой деятельности и добровольцы определяют в договорном порядке права и обязанности по подготовке, осуществлению и материальному обеспечению добровольческой деятельности.

Органы власти Москвы оказывают содействие развитию добровольческой деятельности.

## **ГЛАВА IV. НЕЭКОНОМИЧЕСКОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВЛАСТИ МОСКВЫ С НЕГОСУДАРСТВЕННЫМИ НЕКОММЕРЧЕСКИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ**

### **Статья 19. Информационная поддержка**

Органы власти Москвы с целью привлечения жителей города Москвы к более активному участию в жизни города информируют всех заинтересованных лиц о планируемых и реализуемых мероприятиях в социальной сфере.

Городские средства массовой информации, освещающие проблемы негосударственных некоммерческих организаций, практику развития социально значимой деятельности, общественно-гражданских инициатив, пользуются государственной поддержкой.

### **Статья 20. Общественные Советы**

Для обеспечения взаимодействия, учета интересов граждан при выработке и реализации властных решений в городе Москве при органах власти Москвы, а также при государственных, муниципальных учреждениях с участием представителей негосударственных некоммерческих организаций могут создаваться общественные советы с экспертными, консультативными, координационными и другими функциями.

### **Статья 21. Другие формы взаимодействия органов власти Москвы с негосударственными некоммерческими организациями, другими юридическими и физическими лицами**

По запросам негосударственных некоммерческих организаций органы власти Москвы:

- организуют подготовку экспертов и специалистов по проведению конкурсов и оценке конкурсных заявок, по размещению социального заказа, выдаче субсидий, грантов, а также по оценке реализации социально-экономических и благотворительных программ и проектов;
- организуют подготовку лидеров (актива) негосударственных некоммерческих организаций и оказывают указанным организациям методическую помощь;
- организуют проведение конференций, семинаров, консультаций.

Органы власти Москвы:

- организуют обсуждение проектов целевых социальных программ города, района города Москвы;
- организуют проведение конкурсов на разработку концепций городских, районных целевых социальных программ, разделов программ;

- создают консультативные органы программ, обеспечивающих координацию деятельности различных государственных и негосударственных некоммерческих организаций по реализации соответствующих программ, контроль за ходом их выполнения, включение в эти советы представителей негосударственных некоммерческих организаций;

- привлекают специалистов, работающих в некоммерческих организациях либо являющихся участниками (членами) некоммерческих организаций, в качестве экспертов при подготовке законопроектов.

Негосударственные некоммерческие организации, их ассоциации взаимодействуют в иных формах с органами власти Москвы, другими юридическими и физическими лицами при реализации собственных и совместных социально значимых проектов (программ) и иных мероприятий.

## **Статья 22. Вступление в силу настоящего закона**

Настоящий Закон вступает в силу через 10 дней после его официального опубликования

*Приложение 5*

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 муниципальных 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 договорами 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 правомочно, 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 социального 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.

Настоящая публикация осуществлена при  
Поддержке Фонда Евразия

**Н.Хананашвили, В.Якимец**  
**Смутные времена социальной политики в России**

Российский благотворительный фонд  
“Нет алкоголизму и наркомании (Фонд “НАН”)