

**Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации  
Комитет по труду и социальной поддержке**

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

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
СОЦИАЛЬНЫЙ  
ЗАКАЗ**



**МОСКВА  
1995**



Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации  
Комитет по труду и социальной поддержке

Российский благотворительный фонд “Нет алкоголизму и наркомании”  
(Фонд “НАН”)

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ



Москва  
1995 год

Законопроект “О государственном социальном заказе”  
внесен к рассмотрению Пятой Государственной Думой депута-  
тами **Головым А.Г., Борщевым В.В.**

Составители: Хананашвили Н.Л., Зыков О.В., Абросимова Е.А.,  
Цетлин М.Г., Гончарова Л.А.

ISBN 5-88516-034-1

**Государственный социальный заказ.**

М.: Российский благотворительный фонд “Нет алкоголизму и  
наркомании”, 1995.

© Российский благотворительный фонд  
“Нет алкоголизму и наркомании”, 1995 год.

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.

Введение.

Глава I. Законодательное регулирование социального заказа.

1. Законодательство России о государственном заказе.

2. Регламентация деятельности некоммерческих организаций в российском законодательстве.

Глава II. Формирование социальных программ и их правовое обеспечение.

1. Принципы и порядок разработки целевых социальных программ.

2. Особенности договоров по государственному и местному социальному заказу.

3. Ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение договоров на государственный или местный социальный заказ.

Заключение.

Использованные документы и литература.

Приложения:

Проект федерального закона “О государственном социальном заказе”.

Статья 17 Закона Российской Федерации “Об общественных объединениях” от 19.05.95 г.

Статья 18 Закона Российской Федерации “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях” от 11.08.95 г.

Статья 33 Закона Российской Федерации “Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации” от 28.08.95 г.

**СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ** - это конкретная общественная потребность, актуальная для общества в целом или для определенной его части. Она может выражаться в необходимости решения таких общественно и индивидуально значимых вопросов, как помощь различным проблемным контингентам (бедные, инвалиды, престарелые, беженцы, заключенные, жертвы насилия, беспризорные и т.п.) и массовая социальная работа - с детьми, семьями, одинокими людьми, теми или иными группами риска. Социальная помощь и поддержка реализуются в организационном, материальном, медицинском, психологическом, правовом, информационном планах, в плане предоставления жилища, убежища, питания, возможности получения общего образования и профессиональной подготовки, в духовной работе.

Осознание обществом - на уровне государственных структур или общественных формирований - важности, остроты, неотложности той или иной проблемной социальной ситуации приводит к созданию организационного механизма реализации социального заказа - в виде конкретных социальных программ. Движущим стимулом разработки таких программ является конструктивная социальная инициатива, импульсы которой могут направляться как сверху вниз (от администрации, ведомств - к населению), так и зарождаться внутри общества, исходить от социально наиболее активных групп населения, даже от отдельных личностей наиболее зрелых в духовном, эмоциональном, волевом, гуманистическом, гражданском плане.

Особенно важно создать четко и эффективно действующие механизмы социальной работы в России сегодня, в условиях реформирующегося и потому нестабильного общества - общества, в котором постоянно критически обостряются и вновь возникают различные социальные проблемы. Потеря духовных и социальных ориентиров, отсутствие консолидирующей национальной идеи - вот основные признаки нестабильного обще-

ства, неспособного остановить кризисные процессы в целом и помочь преодолеть кризис конкретному человеку, отдельной личности, а также определенным уязвимым группам, слоям общества.

Сегодняшний этап формирования гражданского общества в России в первую очередь характеризуется необходимостью проведения активной социальной политики, адекватной существующей ситуации как в верхних эшелонах власти, так и в народных массах без значительных дополнительных финансовых инвестиций. Те современные политики, которые зададутся целью совместить эти две практически несовместимые задачи и преуспеют в их реализации, заложат качественно новый фундамент строящегося общественного здания, осеянного идеей гражданского согласия. Предпосылками, обеспечивающими движение в этом направлении, являются две основные социально-политические программы:

1. Организация государственного механизма выявления, вычленения конструктивной социальной инициативы граждан и обеспечение ее поддержки и дальнейшей реализации;
2. Формирование организационных и правовых механизмов, обеспечивающих наиболее рациональное использование материальных ресурсов, направляемых в социальную сферу.

Обозначим цели и рассмотрим возможные пути реализации указанных программ.

### *Поддержка социальной инициативы*

#### Цели программы:

- определение наиболее социально значимых проблем современного этапа развития общества.
- вовлечение социально активных граждан в разработку новых государственных и общественных механизмов решения социальных проблем;

- привлечение в социальную сферу мотивированных на решение конкретных общественно значимых задач групп населения, что обеспечит занятость и переключение их интересов с политических на социальные;
- расширение объема и повышение уровня заинтересованной и квалифицированной помощи в сфере социальных услуг;
- создание правовых условий лоббирования группами населения и их общественными объединениями своих социальных интересов через формирование целевых программ, рассматриваемых и утверждаемых представительной властью;
- выработка новых социальных ориентиров у значительной части населения;
- снижение напряжения в обществе за счет создания дополнительных рабочих мест в социальной сфере.

#### Основные пути реализации программы:

- создание механизма правового (юридического) закрепления социальной инициативы граждан в рамках разнонаправленных некоммерческих общественных организаций;
- формирование представительной властью социальных программ различного уровня в форме пакетов социальных заказов;
- широкое гласное выявление приоритетных направлений в социальной сфере, что создаст условия для действенной прямой и обратной связи между государственными и общественными структурами;
- выработка конкурсного механизма реализации социального заказа с обеспечением равных прав организаций различных форм собственности;
- сокращение роли ведомств в практическом решении социальных задач, придание им статуса государственного заказчика;

- создание специального арбитражного судопроизводства, обеспечивающего контроль за исполнением государственного социального заказа;
- обеспечение максимальной гласности на всех этапах формирования и реализации государственных социальных заказов.

### *Финансирование социальной сферы*

#### Основная цель программы:

- рациональное использование финансовых и материальных ресурсов, привлекаемых в настоящий момент в социальную сферу.

#### Основные пути реализации:

- отказ от исключительно ведомственных путей финансирования социальной сферы;
- финансирование конкретных социальных программ в форме государственного социального заказа;
- жесткий финансовый и правовой контроль формирования и исполнения государственного социального заказа с обязательным привлечением общественности;
- приоритетное финансирование программ подготовки профессиональных кадров из числа активистов общественных объединений, а также создание института социальных работников новой генерации.

Говоря о конкретных социальных программах и их реализации на основе изложенных общих принципов, необходимо выделить в первую очередь программы помощи наиболее социально ущемленным и пострадавшим в результате реформ слоям населения. Это, прежде всего, дети, оставшиеся без попечения родителей, в том числе так называемые социальные сироты, а также лица, чья социальная несостоятельность в этих кризисных условиях привела их к потере крова. И, прежде всего, эти программы должны быть адресованы бездомным детям



и взрослым, которые сами стремятся к социализации и готовы принять помощь в разных ее проявлениях.

Мы отдаем себе ясный отчет, что только поддержка конструктивной социальной активности конкретного человека или конкретной группы людей, обеспечение развития широких общественных движений, могут создать предпосылки к воплощению в жизнь этой идеи. Поэтому наша задача - обеспечить ее признание во всех слоях общества и прежде всего - в общественных организациях, объединяющих граждан на основе конкретных социальных интересов, во всех государственных структурах и партийных формированиях.

Необходимо увидеть проблемы конкретного человека, конкретных слоев населения, поддержать каждую конструктивную инициативу граждан в попытках преодолеть эти проблемы - путем поддержки общественных движений в целом, вовлекать активистов этих движений в решение общегосударственных задач, дать возможность реализоваться общественным движениям на местном уровне.

И для нас, прежде всего важно, чтобы вся эта лавина народной активности, которую не видит только слепой, была направлена в конструктивное русло, в русло утверждения общественного согласия и политической стабильности - и, в конечном итоге, такого желанного для каждого члена общества многолетнего и стабильного процветания нашего государства.

*Президент Российского благотворительного фонда*

*“Нет алкоголизму и наркомании (НАН)”*

*к.м.н. Зыков О.В.*

Введение

Настоящая работа посвящена проблеме, связанной с процессами формирования гражданского общества в России. "Рыночная экономика" в российском варианте порождает острые социальные конфликты в постсоциалистическом обществе. При рассмотрении вариантов дальнейшего развития России, если исключить крайние появления радикализма, наибольшей популярностью пользуется понятие "социально-либеральных качелей". Для того, чтобы амплитуда этих "качелей" была возможно меньшей, чрезвычайно важны действенные меры по увеличению привлекательности некоего промежуточного (между либерализмом и социализмом) варианта. Однако, наиболее серьезные проблемы государства лежат в плоскости правового вакуума, возникшего вследствие радикальных изменений последних лет. И чем больше происходит в периоды реформ подобных изменений, затрагивающих социальную, политическую, идеологическую, экономическую, нравственную и даже геополитическую сферы, тем более недостаточной оказывается правовая основа. В то же время не следует забывать, что население страны воспитывалось в течение 70 лет на принципах социалистического патернализма, с одной стороны, и на понятии: "Закон - что дышло" - с другой, и, следовательно, с трудом осознает, каким образом можно (и нужно ли) совмещать лозунг: "Обогащайтесь!" со святостью законодательных постулатов. Экономический коллапс, постигший почти все отрасли производства вследствие их невысокой эффективности, способен привести к серьезнейшим политико-социальным катаклизмам. Процесс разгосударствления собственности, на наш взгляд, должен сопровождаться уменьшением доли участия государства в вопросах, связанных с социальными программами, которые остро необходимы. Средств, выделяющихся на эти цели государством, с учетом расходов на создание и деятельность структур, занятых реализацией тех или иных социальных программ, всегда не хватает в силу: а) постоянного,

вследствие известного закона Паркинсона, стремления к росту бюрократического аппарата, призванного решать исходную задачу; б) неэффективности контроля за рациональностью расходования выделенных средств, возложенного на тот же бюрократический аппарат.

Разработка нормативной базы, регулирующей механизмы выполнения социального заказа, в том числе - настоящего законопроекта "О государственном социальном заказе", вызвана насущной потребностью в совершенствовании действующего законодательства в области социальной защиты населения и деятельности негосударственных организаций в этой сфере. Такая потребность обусловлена острой современной социальной и экономической ситуацией, необходимостью наиболее рационального использования государственных средств, выделяемых на социальные программы. Целью настоящего издания является представление широкой аудитории материалов описания и анализа концепции, позволяющей, при ее законодательном закреплении, установить процедуры формирования, принятия, финансирования и реализации межгосударственных, федеральных, региональных и местных программ, направленных на решение актуальных социальных проблем, выполнение определенных действий по оказанию социальных услуг конкретным группам и контингентам населения.

В России законодательство в сфере социального заказа и связанных с ним проблем использования государственных средств сегодня представлено достаточно ограниченным кругом законов и иных правовых актов: это, прежде всего, Закон Российской Федерации "О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд" и Закон Российской Федерации "О поставках продукции для федеральных государственных нужд".

В то же время возможность формирования социального заказа уже предусмотрена в действующем законодательстве, касающемся деятельности общественных,

некоммерческих и благотворительных организаций. Так, в ст.17 Закона Российской Федерации "Об общественных объединениях" идет речь о целевом финансировании отдельных программ общественных объединений и о социальном заказе, распределяемом на конкурсной основе.

Государственной поддержке благотворительной деятельности, в том числе и социальному заказу, посвящена и ст.18 Закона Российской Федерации "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях". Понятие муниципального заказа содержит также ст.33 Закона Российской Федерации "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации", что позволяет сделать социальный заказ универсальной многоуровневой экономико-правовой формой решения социальных проблем общества. Ст.8 Закона города Москвы "О благотворительной деятельности" указывает в качестве источника формирования имущества благотворительной организации поступления из бюджета и внебюджетных фондов.

Анализ действующего законодательства, а также существующих проектов правовых актов (таких, как проект II части Гражданского Кодекса и проект Закона Российской Федерации "О государственном оборонном заказе") и реальной ситуации в социальной сфере привел авторов настоящей работы к пониманию необходимости разработки специального закона о государственном социальном заказе.

В настоящее время социальные программы реализуются по следующей схеме: издается нормативный акт; выделяются необходимые средства; на эти средства создается бюрократический аппарат, который призван решать задачу, указанную в нормативном документе. В этом случае одна из функций государства заключается в необходимости сдерживания дальнейшего роста бюрократического аппарата, а также в контроле за тем, в каком звене этого аппарата не срабатывают организацион-



ные механизмы и нерационально расходуются выделенные средства. Причем такой контроль зачастую поручается тому же бюрократическому аппарату. При такой схеме, как правило, не хватает ни средств, ни возможностей добиться конечного результата. Опыт развитой демократии свидетельствует о высокой эффективности работы "третьего", некоммерческого сектора экономики в социальной сфере. Именно поэтому государство поощряет деятельность некоммерческих организаций по решению социальных проблем общества, в том числе и с использованием государственных бюджетных средств. Повышение же степени "прозрачности" такой схемы управления государственными средствами является чрезвычайно важной задачей.

Сутью нашей работы является правовое обоснование механизма выделения материальных (бюджетных и внебюджетных) средств на социальные нужды государственного и местного уровней в виде, соответственно, государственного и местного социального заказа на конкурсной основе. В этом случае роль государства сведется к контролю за выполнением государственного контракта, который будет заключаться между заказчиком, выступающим от имени государства, и той организацией, которая победит в конкурсе. В таких конкурсах могут участвовать на равных как государственные организации, так и организации любых других форм собственности. Основными критериями выбора исполнителя будут подготовленность, организационная состоятельность и желание данной организации заниматься именно этим видом социальной деятельности. Это обеспечит вовлечение в решение социальных проблем наиболее активных слоев общества. В случае принятия принципиальной концепции предлагаемого ниже законопроекта финансовые средства в рамках государственных заказов обеспечат выживание многочисленных общественных организаций, нарождающихся в нашем обществе в настоящий момент. Выживание же

общественных организаций и объединений, по сути, является важнейшим условием полноценного развития так называемого "третьего сектора" экономики как неотъемлемого компонента гражданского общества.

Потребность в законе "О государственном социальном заказе" остро насущна еще и потому, что на практике ныне существующие благотворительные организации давно используют в своей деятельности богатый опыт западных стран, в которых государственный социальный заказ является постоянно действующим организационно-финансовым механизмом. Так, в Санкт-Петербурге администрация города заключила соответствующий контракт с благотворительным фондом "Ночлежка", занимающимся проблемами бездомности. Администрация Екатеринбурга 2% средств бюджета выделяет в качестве муниципального заказа, в рамках которого благотворительные организации этого города будут заниматься решением социальных проблем в соответствии с профилем своей деятельности.

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

Безусловно, такое государственное финансирование потребует некоторых изменений в организации системы социального обеспечения в целом, в том числе - передачи части функций государственных органов благотворительным организациям, что, разумеется, должно сопровождаться укреплением договорной основы пре-

доставления им дотаций (заключение государственных контрактов), а также созданием и совершенствованием механизмов контроля со стороны государства за их расходованием.

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

Суть разрабатываемого Закона Российской Федерации "О государственном социальном заказе"- правовая база выделения материальных средств на социальные нужды в виде государственного заказа на основе открытых конкурсов. Настоящий законопроект призван упорядочить существующие взаимоотношения между государством и негосударственными организациями в социальной области. Это обеспечит вовлечение в процесс решения социальных проблем наиболее активных слоев общества, что само по себе очень важно в период социальной реорганизации на фоне недостаточной социальной активности населения. При этом финансовые средства, поступающие в виде государственного заказа, будут содействовать выживанию многочисленных общественных организаций, уже состоявшихся и активно работающих.

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

поддержки неимущих групп населения до формирования команд добровольцев во время предвыборных кампаний.

Авторы хотели бы обратить особое внимание на тот факт, что предлагаемая в законопроекте схема выделения бюджетных государственных средств ориентирована на оптимизацию их использования, а не применяется как способ для получения дополнительных персонифицированных (помимо положенных по благотворительному статусу) налоговых льгот. Таким образом, становятся достижимыми две цели:

а) возможность решения большего количества проблем социальной сферы в более короткие сроки;

б) создание дополнительного фактора стабилизации ситуации в обществе.

Государственные средства могут либо направляться непосредственно организациям, обеспечивая их нужды, либо поступать в порядке субсидирования платных услуг, оказываемых конкретным категориям потребителей (престарелым, малоимущим, инвалидам и другим социально незащищенным слоям населения).

Государственное субсидирование деятельности благотворительных организаций может быть оформлено особым видом соглашения, которое уже применяется и признается законодательством, - договором о гранте<sup>\*</sup>. Проект II части Гражданского Кодекса РФ предлагает в качестве понятия, регламентирующего такие отношения, так называемый государственный контракт.

Деятельность "третьего", некоммерческого сектора в странах Запада регламентируется очень подробно, поэтому дальнейшее развитие нормативной базы и базы понятий, используемых в социальной практике в нашей

---

<sup>\*</sup> В настоящее время понятие гранта используется в договорах российских благотворительных организаций с иностранными юридическими лицами и введено в юридическую практику лишь в целях льготного налогообложения. Однако необходимо учитывать, что это понятие гранта (*grant*) используется в большинстве зарубежных стран во взаимоотношениях благотворительных организаций с государством.



стране, представляется авторам работы полезным и важным.

В связи с разработкой механизма финансового взаимодействия государства с некоммерческими организациями целесообразно:

а) предложить порядок формирования целевых программ и перечень основных положений, которые они должны содержать;

б) определить существенные условия договора между государством и исполнителями социального заказа;

в) установить, какую ответственность несут участники разработки и реализации целевых программ на всех этапах работы.

Данные положения также нашли свое отражение в настоящем издании.

Предлагаемый авторами концептуальный подход предусматривает построение текста законопроекта, которое соответствует практике, сложившейся в нынешней законотворческой деятельности в Российской Федерации:

Статья 1. Предмет регулирования.

Статья 2. Законодательство о государственном социальном заказе.

Статья 3. Государственный социальный заказ.

Статья 4. Виды государственного социального заказа.

Статья 5. Формирование государственного социального заказа.

Статья 6. Порядок разработки и реализации государственного социального заказа.

Статья 7. Размещение государственного социального заказа.

Статья 8. Порядок финансирования государственного социального заказа.

Статья 9. Контракт о государственном социальном заказе.

Статья 10. Государственный заказчик.

Статья 11. Государственный подрядчик.

Статья 12. Ответственность за невыполнение государственного социального заказа.

Статья 13. Налогообложение.

Статья 14. О вступлении в силу настоящего федерального закона.

Статья 15. О приведении правовых актов в соответствие с настоящим федеральным законом.

Приложение к настоящей работе содержит предложенный Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации проект Закона "О государственном социальном заказе", а также документы, свидетельствующие о начале прохождения процедуры, предваряющей принятие закона. Решением Совета Государственной Думы проект направлен на рассмотрение ее комитетов и комиссий для подготовки замечаний и предложений.

Поскольку разработчики законопроекта в прошедшие несколько месяцев после представления его в Государственную Думу занимались серьезной доработкой текста, результатом этой работы стали заметные изменения в нем:

1. В статье 3 проекта появилось принципиально иное определение социального заказа.

2. Сам законопроект, помимо правовой регламентации государственного федерального заказа, стал включать нормы, регламентирующие вопросы социального заказа на местном уровне. Указанное добавление представляется весьма важным, так как это позволяет придать законодательному акту, посвященному социальному заказу, универсальный характер.

3. Вследствие того, что государственный контракт на выполнение социального заказа по своей сути является договором смешанным, стороны этого договора должны именоваться: государственный заказчик и исполнитель по договору(контракту) социального заказа.

При продуманном подходе к решению вопроса о государственном социальном заказе, предлагаемом авторами настоящего издания, при широком участии в разработке механизмов его реализации представителей заинтересованных государственных структур и негосударственных организаций законопроект "О государственном социальном заказе" может стать одним из наиболее важных шагов на пути установления истинного социального партнерства между государством и организациями некоммерческого сектора экономики. Таким образом, конечные цели реализации предлагаемого механизма социального заказа - смягчение социального напряжения в обществе, вовлечение по возможности большей части населения людей в социально значимую деятельность, максимально рациональное использование средств, субсидируемых на социальные программы, с гарантированным конечным результатом.

Глава 1. Законодательное регулирование социального заказа.

1.1. Законодательство России о государственном заказе.

В настоящий момент законодательство Российской Федерации, регламентирующее сферу государственных заказов, ограничивается двумя федеральными законами:

1) Закон Российской Федерации "О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд";

2) Закон Российской Федерации "О поставках продукции для федеральных государственных нужд".

Закон Российской Федерации "О поставках продукции и товаров для государственных нужд", принятый в 1992 году Верховным Советом Российской Федерации, был отменен п.2 статьи 6 Закона РФ "О поставках продукции для федеральных государственных нужд".

В результате этого последние упоминания о необходимости решения социально-экономических проблем через формирование целевых программ исчезли из российского законодательства.

Указанные законы регулируют взаимоотношения государства и производителей товарной продукции для удовлетворения потребностей государства в продукции материального производства. Таким образом, в настоящее время социальная сфера в вопросах правового регулирования является наименее разработанной. Основой данной работы стало создание концепции, позволяющей, при ее законодательном закреплении, установить процедуры формирования, принятия и реализации различного уровня межгосударственных, федеральных, региональных и местных программ, направленных на решение тех или иных неотложных социальных проблем. Создание механизмов контроля и взаимной ответственности субъектов правоотношений, возникающих в процессе реализации указанных программ, сэкономит значительные государственные средства, выделяемые на социальные нужды в виде государственного или муниципального заказа, размещаемого на основе проведения открытого конкурса или тендера.

Упомянутые выше законодательные акты дают правовое определение понятий "государственные нужды" и "федеральные государственные нужды". "Государственные нужды, - как сказано в Федеральном Законе "О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд", - федеральные потребности и потребности субъектов Российской Федерации в сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии." В Законе Российской Федерации "О поставках продукции для федеральных государственных нужд" дано определение федеральных государственных нужд: "... - это потребности Российской Федерации в продукции, необходимой для решения задач жизнеобес-



печения, обороны и безопасности страны и для реализации федеральных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация...". Значит, с учетом "сельскохозяйственной" специфики, в действующих нормативных актах существует относительно устоявшееся правовое определение, которое лежит в основе формирования соответствующих профилю закона целевых программ.

Следовательно, поскольку социальные потребности государства или его субъектов могут быть сформированы в виде таких же целевых социальных программ соответствующего уровня, - определим, что же является социальным заказом.

***СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ - экономико-правовая форма выражения потребности Российской Федерации, ее субъекта, какого-либо региона Российской Федерации, местного или муниципального образования, в мероприятиях, направленных на решение социально значимых проблем межгосударственного, федерального, регионального или местного уровней, определяемых соответствующими целевыми социальными программами\****

Принципы и порядок разработки, принятия и реализации целевых социальных программ будут подробнее рассмотрены во второй главе. Пока же рассмотрим вопрос о том, что же можно отнести к категории таких программ различных уровней. Для этого, прежде всего, необходимо взглянуть на Закон Российской Федерации "О федеральном бюджете на 1995 год". Так называемые "социальные статьи": образование, культура и искусство, здравоохранение и физическая культура, социальная политика, - включенные в статью 17, дают представление об основных направлениях для разработки целевых социальных программ. Статья 19 этого же Закона утвер-

---

\* Собственно говоря, настоящее определение в действующем законодательстве и праве пока отсутствует и предлагается нами как концептуальное.

ждает объемы финансирования по перечню федеральных целевых программ, принятых к реализации в 1995 году в соответствии с приложением 3 к бюджету. Не перечисляя все целевые программы, содержащиеся в этом приложении, отметим статью 56 Закона, в которой выделены защищенные статьи, то есть статьи, подлежащие финансированию в 1995 году в полном объеме. Так вот, наряду с такими социальными статьями, как зарплата, стипендии, государственные пособия, другие социальные и компенсационные выплаты населению, питание, приобретение медикаментов и перевязочных средств, указаны и две федеральные программы: "Дети России" и Радиационная реабилитация территорий Уральского региона и меры по оказанию помощи пострадавшему населению". Тот факт, что эти две федеральные целевые социальные программы оказались "защищенными" статьями в бюджетных расходах, свидетельствует о высокой степени значимости, придаваемой им всеми участниками бюджетного процесса в государстве. Другой пример возможного правового оформления целевых социальных программ - Федеральная комплексная программа "Социальная поддержка инвалидов". Утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 января 1995 года, она включает в себя целый ряд федеральных целевых программ: "Медико-социальная экспертиза и реабилитация инвалидов", "Научное обеспечение и информатизация проблем инвалидности и инвалидов", "Формирование доступной для инвалидов среды жизнедеятельности" и "Разработка и производство средств протезирования, строительство, реконструкция и техническое перевооружение протезно-ортопедических предприятий".

1.2. Регламентация деятельности некоммерческих организаций в российском законодательстве.

Впервые законодательное закрепление вопросов, связанных с благотворительностью, было осуществлено

почти 400 лет назад в Великобритании. Закон Англии и Уэльса от 1601 года "Об Использовании Благотворительности" установил объекты, подлежащие благотворительной деятельности: "Помощь престарелым, немощным и бедным; содержание больных и увечных солдат и матросов; содержание учебных школ и бесплатных школ, а также студентов в университетах; восстановление мостов; обучение и дальнейшая забота об обучении сирот; помощь, предоставление имущества и содержание исправительных домов; выдача замуж бедных девушек; поддержка, помощь и содействие молодым торговцам, ремесленникам и разорившимся лицам; помощь и освобождение заключенных или пленников; помощь или облегчение положения любых бедных жителей..." Обратим внимание на то, что британским государством, уже в то время, всячески приветствовалась и поддерживалась благотворительная деятельность непосредственно в социальной сфере.

В настоящее время в России все организации, представляющие так называемый "третий сектор", в своей деятельности могут руководствоваться только Законом Российской Федерации "Об общественных объединениях" от 14 апреля 1995 года и частью I нового Гражданского Кодекса - статьи 48-65. Статья 50 ГК РФ дает определение некоммерческой организации, как не имеющей извлечение прибыли в качестве основной цели.

Некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям. Статья 17 Закона "Об общественных объединениях" определяет систему взаимоотношений государства и общественных объединений. В ней говорится о том, что государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставле-

ние им налоговых и иных льгот и преимуществ. Государственная поддержка в этих вопросах может выражаться в виде: "целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам - через государственные гранты; заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; социального заказа на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений на конкурсной основе. Вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений в предусмотренных законом случаях, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними..." (отметим, что впервые российское законодательство использует понятие гранта по отношению к средствам, выделяемым самим государством).

Так как настоящая работа предусматривает дальнейшее развитие концепции государственного и местного социального заказа и ее правовое закрепление в рамках законодательства России, то постараемся соблюсти единообразие принципов построения действующих, а также и проходящих этапы предварительного рассмотрения проектов правовых законодательных актов. Прежде всего, речь идет о проекте II части ГК РФ. Статьи 524 и 525 определяют основания и порядок заключения государственного контракта на поставку товаров для государственных нужд. Проект контракта составляется государственным заказчиком и направляется потенциальным поставщикам (исполнителям) - участникам конкурса. Таким образом, государственный контракт является элементом конкурсного производства. В законе Российской Федерации "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" статья 18 определяет меры по поддержке благотворительной деятельности органами государственной власти и мест-



ного самоуправления. Помимо других мер, перечисленных в указанной статье, есть и такие: "- ... финансирование на конкурсной основе благотворительных программ, разрабатываемых благотворительными организациями; - размещение на конкурсной основе государственных и муниципальных социальных заказов". Собственно говоря, это практически все, что есть в нынешнем российском законодательстве и проектах законов о социальном заказе.

Существуют еще два программно-декларативных документа, которые в определенной степени вселяют надежду на исправление положения в этой сфере. Речь идет о ежегодных Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации "Об укреплении Российского государства" от 24 февраля 1994 года, и "О действенности государственной власти в России" от 16 февраля 1995 года. Рассмотрим последовательно разделы этих посланий, относящиеся к вопросам взаимодействия государства и общества. Об этом говорится в разделе "Государственная поддержка институтов гражданского общества" Послания 1994 года. Вовлечение общественных организаций в осуществление социальной политики государства обуславливается принятием законодательных актов, регламентирующих деятельность общественных объединений. При этом предполагается частичное финансирование деятельности этих общественных объединений, занятых решением приоритетных социальных задач. Это позволит снять часть бремени с государства, а также сократить бюрократический аппарат. В Послании признается, что продуманный, законодательно закрепленный порядок распоряджения общественными организациями частью государственных средств поможет оказывать поддержку общественным организациям в форме:

- субсидий, предоставляемых на конкурсной основе;

- наделения правом пользования государственным имуществом;
- предоставления налоговых льгот, полного или частичного освобождения от платы за услуги государственных предприятий.

Оказывая помощь, государство должно иметь право контроля за использованием предоставляемых финансовых и иных средств. Такой механизм должен найти воплощение в законах об общественных организациях (о свободе ассоциаций), о профессиональных союзах, законе о некоммерческих организациях, о благотворительных фондах и благотворительной деятельности.

Достаточно подробно говорится об этом же и в разделе "Государственная власть и общественные институты" Послания 1995 года. Там признается, что эффективность власти в демократическом государстве, не в последнюю очередь, зависит от качества взаимодействия этой власти с гражданским обществом. Отмечается появление более 2000 добровольных ассоциаций только общероссийского уровня. Это организации социальной защиты, благотворительные объединения, экологические организации, общественные организации в области науки, культуры и образования. Отмечая незначительное продвижение со времени своего прошлогоднего выступления, Президент в этом Послании говорит о том, что до сих пор нет законодательной базы, обеспечивающей реализацию конституционного права граждан на объединение. Не созданы конкретные механизмы материальной поддержки государством социально значимых общественных инициатив, нет ясной концепции щадящей налоговой политики по отношению к общественным объединениям, и, прежде всего, в сфере благотворительной деятельности. Поставлена задача перевести в 1995 году на уровень организационных и правовых технологий уже сформулированные в предыдущем Послании

основные направления деятельности государства по поддержке общественных институтов.

В Послании указывается также, что в сфере нормотворчества целесообразно шире использовать возможности общественной экспертизы, для чего необходимо:

- продолжить практику создания общественных советов для анализа предложений структур гражданского общества;
- обеспечить максимально возможную открытость законодательного процесса в представительных органах власти всех уровней;
- расширить практику заказов на экспертизу проектов нормативных актов общественным объединениям, имеющим знания и опыт в конкретной сфере предмета регулирования.

Повседневное взаимодействие государственных органов и общественных институтов может уже сегодня развиваться, в частности, по следующим направлениям:

- обеспечение для общественных объединений режима открытости процесса разработки и осуществления программ социальной политики;
- налаживание информационного обмена, особенно в отношении охраны прав граждан, состояния пенитенциарных учреждений, решения проблем бездомных, устройства беженцев и вынужденных переселенцев, соблюдения экологических требований, сохранности культурных ценностей;
- отработка механизмов государственной поддержки социально значимых инициатив;
- развитие практики привлечения общественных объединений к выполнению государственных социальных программ на контрактной основе, предусматривающей гарантии качества и контроль за использованием государственных ресурсов.

Как видим, оба документа достаточно подробно описывают порядок взаимодействия государства и об-

ществленных объединений. Перейдем к рассмотрению предлагаемого конкретного механизма такого взаимодействия.

Глава 2. Формирование социальных программ и их правовое обеспечение.

2.1. Принципы и порядок разработки целевых социальных программ.

Переходя непосредственно к содержанию понятия социального заказа, необходимо вспомнить, что он, прежде всего, является некоей формой, отражающей потребности государства в целом и его территориальных частей в тех или иных социально значимых мероприятиях. Что следует считать таковыми?

Ответ на этот вопрос можно найти в Законе "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях". Статья 2 Закона содержит перечисление целей благотворительной деятельности. Это:

- улучшение материального положения, содействие духовному развитию и социальная реабилитация малообеспеченных, безработных, инвалидов и лиц, нуждающихся в попечении;
- поддержка и реализация программ и мер в сферах социальной защиты;
- поддержка и реализация программ и мер в защиту материнства, детства и отцовства;
- поддержка и реализация программ, направленных на укрепление престижа и роли семьи в обществе и государстве;
- поддержка и реализация программ и мер в сферах профилактики и охраны здоровья, пропаганды здорового образа жизни;
- поддержка и реализация программ и мер в сферах образования, науки, культуры, искусства и просвещения;
- поддержка и реализация программ и мер в сферах физической культуры и спорта;

- охрана и должное содержание зданий, объектов и территорий, имеющих историческую, культовую, культурную или природоохранную значимость, и мест захоронения;
- охрана окружающей среды, природного наследия и природного разнообразия и защита животных.

По сути, это перечисление позволяет определить принципы, которыми должны будут руководствоваться органы власти и управления различных уровней при формировании, обсуждении и утверждении целевых социальных программ. На основе утвержденных целевых программ государственные заказчики формируют пакеты государственных и местных социальных заказов. Целевые программы разрабатываются с учетом условий и порядка формирования бюджетов соответствующих уровней. При их разработке необходимо обеспечивать согласованность и комплексность решения межгосударственных, федеральных, региональных и местных проблем. Разработка межгосударственных (в которых участвует Российская Федерация) и федеральных целевых программ осуществляется органами государственного управления Российской Федерации, определяемыми Правительством Российской Федерации, региональных целевых социальных программ - органами управления субъектов Российской Федерации, местных целевых социальных программ - органами местного самоуправления.

Порядок разработки и реализации межгосударственных и федеральных целевых социальных программ, а также перечень других федеральных государственных нужд устанавливаются Правительством Российской Федерации; региональных целевых социальных программ и перечень других региональных государственных нужд - органами управления субъектов Российской Федерации; местных целевых социальных программ и перечень местных государственных нужд - органами местного управления.

Межгосударственные и федеральные целевые социальные программы и перечень других федеральных государственных нужд утверждаются Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации и финансируются за счет государственного бюджета Российской Федерации и внебюджетных источников, привлекаемых для выполнения этих программ и обеспечения нужд под государственные гарантии.

Региональные целевые социальные программы и перечень других региональных государственных нужд утверждаются органами власти субъектов Российской Федерации по представлению органов управления указанных субъектов и финансируются за счет соответствующих бюджетов, а также внебюджетных источников, привлекаемых для этих целей.

Местные целевые социальные программы и перечень местных государственных нужд, разработанные органами местного управления, утверждаются местными органами представительной власти и финансируются за счет местных бюджетов и внебюджетных источников.

Формирование различных комплексных программ или их пакетов для решения проблем социальной сферы проходит через целый ряд предварительных этапов:

1. Возникновение идеи, потребности. Первичная проработка материалов, подготовка к выдвижению в качестве нормотворческой инициативы правоспособным субъектом. Комплексная проработка проблемы, формирование групп (пакетов) смежных, родственных, близких по тематике проблем и подходов для их решения.

2. Нормотворческая инициатива, работа над документами, проектом правового акта, обсуждение, экспертные оценки.

3. Утверждение целевой социальной программы или их пакета Постановлением Правительства или органом управления соответствующего уровня. Этот этап

должен быть соблюден непременно, поскольку именно орган управления занимается в дальнейшем формированием бюджета, который, как правило, является финансовой основой для таких программ.

4. Учет расходов на проведение мероприятий по реализации утвержденных программ в бюджете соответствующего уровня. Поиск и использование внебюджетных средств.

5. Принятие бюджета органом государственной власти Федерации, субъекта Федерации, региона или органом местного управления. В рамках принятого бюджета предусматривается выделение средств для решения соответствующих целевых программ.

6. Выполнение программ Правительством или иным органом управления в соответствии с уровнем этих программ. Проведение конкурсов или тендеров по размещению социальных заказов. Государственный контроль за их выполнением.

Таков механизм формирования пакетов целевых государственных социальных программ, их последующего включения в бюджет соответствующего уровня и финансирования.

2.2. Особенности договоров о государственном и местном социальном заказе.

При решении задач, связанных с регламентацией деятельности субъектов правоотношения, немаловажную роль играют терминологическая определенность и единообразие.

По своей правовой природе договор (или контракт) о государственном или местном социальном заказе близок к договору подряда, однако, на взгляд авторов, не идентичен ему. Для выяснения различий обратимся к формулировке договора подряда в ныне действующем законодательстве. Согласно части 1 статьи 91 Основ Гражданского законодательства: "По договору подряда подрядчик обязуется за свой риск выполнить опреде-



ленную работу по заданию заказчика с использованием его или своих материалов, а заказчик обязуется принять работу и оплатить ее". Определение договора подряда содержится также в статье 350 Гражданского Кодекса РСФСР 1964 года. Части 2-5 статьи 91, а также статьи 92 и 93 ОГЗ детализируют вопросы регламентации деятельности участников правоотношений по договорам подряда. Договор подряда является договором двусторонним, возмездным и консенсуальным. Предметом договора подряда является выполненная работа, то есть конечный результат действий подрядчика, материальный объект. Перечислением этих свойств договора подряда ограничивается его сходство с государственным контрактом на выполнение работ по социальному заказу.

Во взаимоотношениях, складывающихся между государством и гражданским обществом в социальной сфере, существует необходимость защиты также и личных неимущественных прав граждан, то есть любых их субъективных прав. Эта необходимость обуславливается опосредованностью представления интересов, выражаясь языком страхового дела, "выгодоприобретателей", то есть людей, государственным заказчиком. Именно их неимущественные интересы и права государственный заказчик и представляет в договоре (контракте) на государственный или местный социальный заказ. Таким образом, государственный контракт на социальный заказ, во многом схожий с договором подряда, тем не менее, имеет и некоторые отличия. Прежде всего, это:

а) Предмет договора подряда - материальный (овеществленный) и индивидуально-определенный результат работы подрядчика, сущность его - товарный обмен между заказчиком и подрядчиком.

Государственный же контракт на выполнение государственного или местного социального заказа может касаться неовещественных результатов труда (например, качество паллиативного ухода за неизлечимо больными в хосписах); товарного обмена в этом случае, как и

во многих других, не происходит, равно как и в существующем в гражданском праве договоре бытового заказа, некоторые черты которого несет в себе указанный государственный контракт;

б) Договор подряда должен содержать сроки исполнения обязательств по договору. Срыв подрядчиком сроков исполнения договора подряда дает заказчику право на односторонний отказ от договора и возмещение причиненных ему убытков (часть 1 статьи 360 ГК).

Специфичность социальной сферы приводит к тому, что могут отойти на второй план или даже стать незначительными такие неотъемлемые элементы договора подряда, как сроки его исполнения.

Пункт 3 статьи 421 части I ГК РФ говорит о том, что стороны могут заключить договор, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных законом или другими правовыми актами. Такой договор имеет название смешанного договора. К отношениям сторон по такому договору применяются в соответствующих частях правила о договорах, элементы которых содержатся в смешанном договоре, если иное не вытекает из существа договора или из соглашения сторон.

Таким образом, создается правовая основа для договора на выполнение социального заказа.

Вернемся к проекту II части ГК РФ. Статьи 754-760 проекта посвящены вопросам регламентации возмездного оказания услуг. Из содержания статьи 760-й следует, что общие положения о подряде применяются к договору возмездного оказания услуг в том случае, если они не противоречат статьям 754-759, а также особенностям предмета договора возмездного оказания услуг.

Поскольку в нашем случае мы имеем дело именно со смешанным договором, для единообразия терминологии и упрощения описания взаимоотношений сторон используем понятие “договор на оказание услуги”, а стороны в такого рода договорах будут именоваться за-

казчиком и исполнителем по договору на выполнение государственного или местного социального заказа.

Таким образом, государственный контракт, заключаемый государственным заказчиком, с одной стороны, и победителем открытого конкурса, с другой, будет договором смешанным, несущим в себе элементы как договора подряда, так и элементы договора возмездного оказания услуги.

Согласно ст. 751 проекта II части ГК РФ, в государственном контракте на подрядные работы для государственных нужд государственным заказчиком может выступать орган государственного управления, обладающий необходимыми инвестиционными ресурсами, или организация, наделенная соответствующим органом государственного управления правом распоряжения такими ресурсами, а подрядчиком - юридическое лицо или гражданин.

Особенностью такого рода договоров, помимо уже указанных, является и то, что они будут заключаться в два этапа, то есть заключаются договоры предварительный и основной. Предварительный договор заключается государственным заказчиком перед конкурсным производством со всеми его участниками, а основной - с победителем конкурса. Вопросы, связанные с заключением и выполнением предварительного договора, изложены в ст. 429 ч. I ГК РФ.

В целом данная статья воспроизводит правила, ранее содержащиеся в статье 60 Основ гражданского законодательства. Вместе с тем, она более обстоятельно и полно регулирует порядок применения предварительного договора. Так, п.5 ст.429 ГК РФ содержит отсылку к статье, регуливающей вопросы заключения договора в обязательном порядке (п.4 статьи 445 ГК РФ).

Некоторые вопросы правового регулирования взаимоотношений государственного заказчика и поставщика (исполнителя государственного заказа) рассматриваются и в проекте II части ГК РФ, прежде всего -

проблема обязательности заключения государственного контракта на поставку товаров для государственных нужд. В статье 524 этого проекта, посвященной основаниям заключения государственного контракта, отмечается, что заключение государственного контракта является обязательным для поставщика (исполнителя) лишь в случаях, установленных законом или иными правовыми актами, и при условии, что государственным заказчиком будут возмещены все убытки, которые могут быть причинены поставщику (исполнителю) в связи с выполнением государственного контракта. Наряду с этим предложена и норма, согласно которой, если заказ на поставку товаров для государственных нужд размещается по конкурсу, заключение государственного контракта с поставщиком (исполнителем), объявленным победителем конкурса, является для заказчика обязательным.

Второй, основной этап договора описан также ст.445 части II ГК РФ, так как представляет собой договор, заключаемый в обязательном порядке, между государственным заказчиком и подрядчиком, победившим в открытом конкурсе.

Именно в проведении конкурса и заключена вторая особенность государственного контракта. Приведем действующее (легальное) определение понятия конкурса:

Конкурс, - в соответствии с частью I статьи 439 Гражданского Кодекса РСФСР 1964 года, это - "публичное обещание специального вознаграждения (премии) за лучшее выполнение определенной его условиями работы". Конкурс относится к категории обязательств, вытекающих из публичного обещания награды.

Таким образом, понятие конкурса содержит как односторонние сделки участников, объявление конкурса устройтелем, представление работ соискателями, так и обязательственные правоотношения по уплате победителю обещанного вознаграждения. В нашем случае речь идет об обязанности устройства конкурса -

государственного заказчика - заключить договор на выполнение государственного или муниципального социального заказа с победителем такого конкурса (или тендера). По определению, конкурс предполагает сравнимость представленных на нем работ, материалов и т.п., то есть соревновательное участие нескольких соискателей, а также требование совершения его участниками определенной специальной работы. Часть II статьи 439 Гражданского Кодекса РСФСР 1964 года содержит ряд требований, предъявляемых к конкурсному производству.

Новый Гражданский Кодекс РФ в статье 445 определяет условия и правовой механизм заключения договора в обязательном порядке. Статьи 447-449 Гражданского Кодекса РФ содержат правовую регламентацию вопросов, связанных с заключением договоров по результатам торгов. Понятие торгов включает в себя как аукционную, так и конкурсную форму.

Перейдем непосредственно к контракту на выполнение государственного и местного социального заказа. Ему посвящены статьи 10 и 11 проекта Федерального закона Российской Федерации "О государственном социальном заказе". Государственный контракт является основным документом, регламентирующим права и обязанности государственного заказчика и подрядчика. Он регулирует экономические, правовые и организационно-технические взаимоотношения сторон.

Изменение условий или расторжение государственного контракта должны осуществляться по согласованию сторон и оформляться дополнительным соглашением.

Споры между исполнителем государственного и местного социального заказа и государственным заказчиком при заключении, исполнении, изменении или расторжении государственных контрактов на выполнение государственного или местного социального заказа, а также о возмещении имущественного либо иного

ущерба будут рассматриваться в установленном законом порядке судом или арбитражным судом.

К особенностям договоров на выполнение государственного и местного социального заказа необходимо отнести и определение пределов возможности внесения изменений в условия контракта или его расторжения. Об этом говорится в варианте части 2 статьи 10 проекта Закона "О государственном социальном заказе":

а) изменения контракта (договора) возможны лишь такие, при которых не пересматриваются его существенные условия;

б) в случае расторжения государственного контракта, указанное соглашение подлежит утверждению органом управления соответствующего уровня.

Указанные условия, на наш взгляд, должны присутствовать в тексте государственного контракта, так как это позволит обеспечить гласность и государственный контроль в такой деликатной области, как социальная сфера. Как и любой другой договор, государственный контракт на выполнение государственного и местного социального заказа представляет собой совокупность взаимных прав и обязанностей государственного заказчика и подрядчика:

а) основной обязанностью подрядчика является выполнение порученной ему работы, по общему правилу, из своего материала и своими силами, если иное не установлено законом или договором (часть 1 статьи 353 ГК РСФСР);

б) подрядчик обязан сдать готовый результат работ заказчику, а также обеспечить беспрепятственный допуск представителей заказчика для осуществления текущего контроля за ходом и качеством выполняемых работ (пункт 3 статьи 91 Основ);

в) подрядчик обязан придерживаться расходов, определенных твердой сметой, или своевременно уве-

домлять заказчика о значительном ее превышении по обстоятельствам, не зависящим от воли или поведения какой-либо из сторон договора, если составлена смета приблизительная;

г) существенной частью обязательств подрядчика является выполнение работ для заказчика "за свой риск". Тем самым, интересы государства при осуществлении мероприятий в социальной сфере защищены условиями договора о государственном и местном социальном заказе и защищены негосударственным капиталом, гарантирующим эффективность расходования государственных средств.

К правам подрядчика можно отнести его права по самостоятельной организации своей работы, а также право привлечения, в случае потребности в отдельных, специализированных работах, к исполнению договора других лиц - субподрядчиков. Заказчик имеет право во всякое время проверять ход и качество выполняемых подрядчиком работ, а также давать подрядчику указания относительно требуемого по договору результата работы (пункт 3 статьи 91 Основ). Существенными являются также права заказчика, связанные с возможностью, обусловленной компенсацией расходов подрядчика по выполнению социального заказа, отказа от его выполнения в любой момент.

2.3. Ответственность за невыполнение государственного социального заказа.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение договора в гражданском праве влечет за собой убытки. По общему правилу, всякое нарушение обязательства влечет обязанность возмещать причиненные этим убытки. Основные виды убытков - реальный ущерб и упущенная выгода - определены в статье 15 части I Гражданского Кодекса РФ. Помимо этого, статьей 393, а также статьями 396-403 ГК РФ устанавливаются дополнительные требования к порядку возмещения убытков. В проекте



Закона "О государственном социальном заказе" этому вопросу посвящена статья 12:

*“Статья 12. Ответственность за невыполнение государственного социального заказа.*

*Всю полноту юридической ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственного социального заказа перед государством, в лице органов исполнительной власти, несет государственный заказчик, который вправе, в порядке регрессного иска, требовать возмещения материального, имущественного или иного ущерба от подрядчика. Государственный подрядчик несет ответственность за использование средств, выделенных на исполнение государственного социального заказа в соответствии с государственным контрактом и действующим законодательством Российской Федерации”.*

Дело в том, что определенная доля ответственности за качество и результаты выполнения государственного контракта должна лежать на государственном заказчике, поэтому таковым могут быть не только орган управления, но и уполномоченные этим органом управления организации. Наилучшим будет, с точки зрения авторов, конкурсное определение и государственного заказчика. Именно такой механизм позволит увеличить степень открытости, а следовательно, и эффективности расходования государственных средств, выделяемых на социальные программы и нужды.

Подведем некоторые итоги настоящей работы.

### Заключение

Конечная цель законопроекта, ставшего основой настоящей работы, - при его принятии и реализации, - снятие некоторой доли социального напряжения в обществе путем вовлечения людей в социально значимую деятельность и максимально рациональное использова-

ние средств, выделяемых на государственные программы, с гарантированным конечным результатом.

Государственный и местный социальный заказы позволят объединить инициативу и усилия негосударственных некоммерческих организаций, эффективность работы которых, кроме всего прочего, безусловно, будет возрастать по мере увеличения их опыта, и финансовые возможности государства в интересах общественного благополучия, а также наладить взаимопонимание между этими двумя секторами. Принятие и введение в действие указанного Федерального закона призвано решить следующие задачи:

а) создать предпосылки для конкурсного определения учреждений и организаций, реализующих разработанные органами государственного, субъектов федерации, регионального и местного управления, программы и несущих юридическую и имущественную ответственность, как за качество работы и эффективность использования государственных средств, так и за социальные последствия своей работы;

б) осуществить законодательное, бюджетно-финансовое и институциональное закрепление обеспечения программ, указанных в п.(а) настоящего параграфа;

в) увеличить "прозрачность" государственного управления социальной сферой, то есть сделать саму систему управления более открытой для контроля со стороны общества, что, несомненно, является необходимым условием для формирования цивилизованного гражданского общества;

г) предложить определяемые государством, в лице органов его управления, пути для самореализации определенной, достаточно активной в социальном плане, части общества, изъявляющей желание и имеющей реальные возможности и инструменты для выполнения государственных и местных социальных программ.

Деятельность органов государственной власти и управления в настоящее время имеет ряд существенных недостатков организационного и системного характера. Решение практически всех социальных проблем общества возлагается сейчас именно на государственные органы. Тем самым:

1) обуславливается высокая степень "закрытости" социальной сферы от общества в целом и контроля с его стороны;

2) преграждаются пути для деятельности негосударственных организаций и для реализации частных инициатив, контролируемых, прежде всего, за счет публичности конкурсов, в рамках утвержденных социальных программ различных уровней государственного управления.

Таким образом, содержание работы:

а) предполагает введение правового определения и законодательного закрепления понятия "государственного и местного социального заказа";

б) определяет государственную схему формирования социальных программ межгосударственного, федерального, региональных и муниципальных уровней;

в) позволяет разработать типовое Положение "О проведении конкурса по размещению государственного (местного) социального заказа";

г) на основе проведения конкурсов различных уровней создает механизмы реализации государственного и общественного контроля и ответственности победителей таких конкурсов за результаты своей работы.

Сегодня выделяемых бюджетных средств хватило бы на решение наиболее острых социальных проблем в нашем обществе, если бы использовалась схема реализации социальных программ, предлагаемая выше.

Особое внимание, уделяемое в настоящей работе и законопроекте местному социальному заказу, не случайно. Не следует упускать из виду, что любое крупное государство, будь то США, или Россия, или какое-то другое, - это, прежде всего, - не страна-мегаполис и даже не страна мегаполисов, это всегда "одноэтажная" страна, состоящая из многочисленных городков с населением 50-100 тысяч жителей. Так называемая "провинция", до которой не скоро дойдут все государственные изменения и новации!

Следовательно, развитие и детализация законодательства, направленного на правовое регулирование вопросов местного самоуправления, - это одно из наиболее насущных сегодня направлений процесса законотворчества. Предлагаемое в законопроекте и настоящей работе разделение социального заказа на "государственный" и "местный" определяется не гипертрофированным регионализмом авторов, а осознанием того, что проблемы муниципий обладают серьезной спецификой, игнорировать которую опасно для всего государства.

Кроме того, регламентация этой сферы общественной системы неизбежно приведет к повышению организованности, упорядоченности образующих социальную жизнь общественных отношений, поскольку общество представляет собой целостный организм. Существование и развитие социального регулирования характеризуется рядом закономерностей:

- каждое конкретное общество объективно требует определенной меры социального регулирования. Такая мера тем значительнее, чем сложнее общественные отношения;
- в процессе развития общества возрастает доля высоко-профессионального социально-правового регулирования;

- определяющая роль экономического базиса, вопросов собственности остается решающим фактором социального регулирования. В то же время возрастают удельный вес и значение социального управления и отсюда - тех разновидностей регулирования, которые воплощаются в целенаправленной деятельности людей, их коллективов и общественных образований;
- по мере развития социальной жизни происходят изменения качества регулирования, усложнение, уточнение и совершенствование регулятивных средств и механизмов.

Проект Федерального закона "О государственном социальном заказе" подготовлен Российским благотворительным фондом "Нет алкоголизму и наркомании" (Фонд НАН), депутатами Государственной Думы А.Г. Головым и В.В. Борщевым. Создание проекта продиктовано насущной необходимостью совершенствования действующего законодательства в области социальной защиты и финансирования негосударственных организаций.

Кроме того, сам факт участия благотворительной организации в подготовке и продвижении проектов правовых актов свидетельствует о высоком уровне активности этих организаций в сфере правового регулирования социальных вопросов. Проект закона "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" также разрабатывался при активнейшем участии целого ряда благотворительных организаций.

Сейчас в действующем законодательстве не предусмотрено государственное финансирование таких организаций. Однако, на наш взгляд, государство должно предоставлять благотворительным и другим некоммерческим организациям дотации, так как они берут на себя часть функций по социальному обеспечению незащищенных слоев населения и, соответственно, имеют право на ту часть государственных средств, которую государство должно было затратить на обеспечение этих лиц.

Государственное финансирование некоммерческих негосударственных организаций потребует некоторых изменений в системе социального обеспечения в целом, передачи части функций государственных органов благотворительным организациям, введения четкой договорной основы предоставления им дотаций, а также создания механизма контроля со стороны государства за их расходованием.

Целостная, динамичная система социальных норм является необходимым условием жизни общества, средством общественного управления, организации и функционирования государства, обеспечения согласованного взаимодействия людей, защиты прав человека, стимулирования роста благосостояния народа. Таким образом, развитие системы социального регулирования, в конечном счете, повышает степень устойчивости самого общества, его стабильность. В этом и хотелось бы видеть главную цель настоящей работы.

Использованные документы и литература.

***Правовые акты:***

1.Гражданский Кодекс РФ (часть 1), 21 октября 1994 г. Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, N32, ст.3301.

2.Гражданский Кодекс РСФСР, 11 июня 1964 года. Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1964, N24, ст.406.

3.Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1991, N26, ст.733.

4.Закон Российской Федерации от 26 сентября 1994 г. "О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд". Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, N32, ст.3303.

5. Закон Российской Федерации от 13 декабря 1994 г. "О поставках продукции для федеральных государственных нужд". Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, N34, ст.3540.

6. Закон Российской Федерации от 31 марта 1995 г. "О федеральном бюджете на 1995 год." "Российская газета" от 07.04.95 г.

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.01.95 г. "О федеральной комплексной программе "Социальная поддержка инвалидов". "Российская газета" от 02.02.95 г.

8. Закон Российской Федерации "Об общественных объединениях", 14.04.95 г. "Российская газета" от 25.05.95 г.

9. Закон Российской Федерации "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях", 11.08.95 г. "Российская газета" от 17.08.95 г.

10. Закон Российской Федерации "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации". Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, N 35, ст.3506.

11. Указ Президента Российской Федерации N 1696 от 18 августа 1994 г. "О федеральной программе "Дети России". Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, N17, ст.1755.

12. Постановление Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 09.09.93 г. N909 "О федеральной программе "Дети России". Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, N38, ст.3572.

13. Закон города Москвы "О благотворительной деятельности". Постановление Московской городской Думы N 46 от 05.07.95 г. *Вводится в действие с 01.01.96 г.*

***Литература:***



1.Гражданское право. Изд-во. БЕК, 1992. Под редакцией Е.А. Суханова, в 2-х томах.

2.Практика организации местного самоуправления в зарубежных странах. Обзор. М.: НПК "Ресурс", 1990.

3.Гражданское и торговое право капиталистических государств. Под ред. Е.А. Васильева. М.: "Международные отношения",1993.

4.Комментарий к Гражданскому Кодексу Российской Федерации. Под ред. О.Н. Садикова. М.: Юринформцентр,1995.

5.Контрактное право. Мировая практика.Собр.док. в 3-х т.т. Под ред. Г.В.Петровой. М.: Изд.дом "Имидж", 1992.

6.С.С. Алексеев. Теория права. М.: Изд-во БЕК, 1993.

7.P.F. Drucker. "Managing the Non-Profit Organization: Practices and Principles.". Harper Collins Publishers, N-Y, 1990.

8.Н.И. Матузов. Правовая система и личность. - Саратов, 1987.

9.М.Н. Малеина. Защита личных неимущественных прав советских граждан. М.: Знание,1991.

10.Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации "Об укреплении Российского государства" от 24 февраля 1994 г. "Российская газета" от 25.02.94 г.

11.Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации "О действенности государственной власти в России"от16 февраля 1995 г. "Российская газета" от 17.02.95 г.

12.Третий сектор. Информационный бюллетень. М.: Интерлигал, N9, 1994.

13.Теория государства и права. Курс лекций в 2-х частях. М.: Изд-во "Юридический колледж МГУ", 1995.

***В работе были также использованы следующие проекты правовых актов:***

1. Проект II части Гражданского Кодекса Российской Федерации.
2. Проект Федерального закона Российской Федерации "О государственном социальном заказе".

*проект*

## ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

### О государственном социальном заказе

#### Статья 1. Предмет регулирования

Настоящий Закон устанавливает общие экономические, правовые и организационные принципы и положения формирования, размещения и исполнения на контрактной (договорной) основе заказов на социальные программы для государственных нужд предприятиями, организациями и учреждениями независимо от форм собственности, расположенными на территории Российской Федерации.

#### Статья 2. Законодательство о государственном социальном заказе.

Законодательство Российской Федерации о государственном социальном заказе состоит из настоящего Закона, других законодательных актов, принимаемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

#### Статья 3. Государственный социальный заказ.

Государственный социальный заказ - это механизм реализации задач, направленных на решение социально значимых проблем межгосударственного, федерального, регионального и уровня местного самоуправления, определяемых социальными программами. Государственный социальный заказ обеспечивается за счет бюджетных средств и внебюджетных источников, привлекаемых для решения социально значимых проблем.

#### Статья 4. Виды государственного социального заказа.

В соответствии с бюджетным устройством Российской Федерации устанавливаются следующие уровни формирования и размещения государственных социальных заказов:

- для федеральных государственных нужд;

- для региональных государственных нужд субъектов Российской Федерации.

Для решения социальных задач местного уровня может быть использован аналогичный порядок формирования и размещения государственных социальных заказов. Дополнительные средства для решения социальных задач местного уровня могут поступать из бюджетов иных уровней.

#### Статья 5. Формирование государственного социального заказа.

Проекты государственных социальных заказов в соответствии с порядком, определяемым Правительством Российской Федерации, разрабатываются государственными заказчиками, определяемыми органами исполнительной власти соответствующих уровней, осуществляющими государственную политику в области социальной политики на основе утвержденных целевых программ и с учетом установленных в государственном бюджете расходов на эти цели. Целевой программой является комплекс мероприятий, необходимых для решения социальных задач соответствующего уровня. Целевые программы разрабатываются с учетом условий и порядка формирования бюджетов соответствующих уровней и включают смету предполагаемых поступлений и планируемых расходов, этапы и сроки реализации программы. При разработке целевых программ обеспечивается согласованность и комплексность решения межгосударственных, федеральных, региональных и местных социальных проблем.

#### Статья 6. Порядок разработки и реализации государственного социального заказа.

Разработка межгосударственных (в которых участвует Российская Федерация) и федеральных целевых программ осуществляется органами исполнительной власти Российской Федерации, определяемыми Правительством Российской Федерации, региональных целевых программ - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных целевых программ - органами местного самоуправления. Порядок разработки и реализации межгосударственных и федеральных целевых программ, а также перечень других федеральных государственных нужд, устанавливается Правительством Российской Федерации; региональных целевых программ и перечень других региональных государственных нужд - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; ме-

стных целевых программ и перечень местных нужд - органами местного самоуправления. Межгосударственные и федеральные целевые программы и перечень других федеральных государственных нужд утверждаются Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации. Региональные целевые программы и перечень других региональных государственных нужд, утверждаются органами представительной власти субъектов Российской Федерации по представлению органов исполнительной власти субъектов Федерации. Местные целевые программы и перечень социальных задач местного уровня утверждаются органами местного самоуправления.

#### Статья 7. Размещение государственного социального заказа.

Размещение государственных социальных заказов производится на конкурсной основе. В конкурсе по размещению государственного социального заказа могут принимать участие любые юридические лица независимо от организационно-правовых форм, имеющие местонахождение на территории Российской Федерации. Типовое положение о проведении конкурса по размещению государственного социального заказа (далее - конкурса) утверждается Правительством Российской Федерации. Победители конкурсов получают статус подрядчиков государственного социального заказа (далее - подрядчики) и подписывают с государственным заказчиком государственный контракт.

#### Статья 8. Порядок финансирования государственного социального заказа.

Финансирование государственного социального заказа осуществляется из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации путем выделения средств государственным заказчикам, а также из внебюджетных источников. Межгосударственные, федеральные и региональные целевые программы финансируются за счет соответствующих бюджетов и внебюджетных источников, привлекаемых для выполнения этих программ и обеспечения нужд. Местные целевые программы финансируются за счет местных бюджетов, бюджетов иных уровней и внебюджетных источников. Средства, выплачиваемые государственными заказчиками подрядчикам могут быть использованы только для возмещения затрат, связанных с выполнением государственного социального заказа. При утверждении межгосударственных, федеральных, региональных и местных

целевых программ, а также перечней других государственных нужд, государственным заказчиком выделяются необходимые финансовые средства, включая валютные. Для выполнения государственного социального заказа государственным подрядчиком могут использоваться и иные источники финансирования.

#### Статья 9. Контракт о государственном социальном заказе.

Государственный контракт - договор, заключаемый между государственным заказчиком и государственным подрядчиком, регламентирующий их права, обязанности и ответственность по выполнению государственного социального заказа. Он регулирует экономические, правовые и организационно-технические взаимоотношения сторон. Типовые формы и виды государственных контрактов на выполнение государственного социального заказа, порядок и условия их заключения и реализации определяются Правительством Российской Федерации. Изменение условий или расторжение государственного контракта осуществляется по согласованию сторон, оформляется дополнительным соглашением. В случае расторжения государственного контракта, указанное соглашение подлежит утверждению органом исполнительной власти соответствующего уровня. Споры между подрядчиком государственного социального заказа и государственным заказчиком при заключении, исполнении, изменении и расторжении государственных контрактов на выполнение государственного социального заказа, а также о возмещении имущественного либо иного ущерба рассматриваются в установленном законом порядке судом или арбитражным судом.

#### Статья 10. Государственный заказчик.

Организацию работы по выполнению региональных и уровня местного самоуправления целевых программ обеспечивает государственный заказчик, определяемый соответственно органами исполнительной власти или местного самоуправления. Указанные государственные заказчики являются ответственными за выполнение целевых программ и обеспечение государственных нужд. Выполнение межгосударственных и федеральных целевых программ обеспечивают государственные заказчики, определяемые Правительством Российской Федерации. Государственный заказчик обеспечивает подрядчика финансовыми средствами для реализации государственного контракта в соответствии с утвержденными целевыми программами. За государственным заказчиком закрепляется право контроля за целевым

использованием финансовых и материальных средств, выделяемых на осуществление государственного социального заказа.

#### Статья 11. Государственный подрядчик.

Государственные подрядчики - предприятия, учреждения, организации, не зависимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, выполняющие работы по государственному социальному заказу на основе государственного контракта с государственными заказчиками. Подрядчики государственного социального заказа (далее - подрядчики) определяемые по результатам конкурса являются непосредственными исполнителями государственного заказа.

#### Статья 12. Ответственность за невыполнение государственного социального заказа.

Всю полноту юридической ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственного социального заказа перед государством, в лице органов исполнительной власти, несет государственный заказчик, который вправе, в порядке регрессного иска, требовать возмещения материального, имущественного, или иного ущерба от подрядчика. Государственный подрядчик несет ответственность за использование средств, выделенных на исполнение государственного социального заказа в соответствии с государственным контрактом и действующим законодательством Российской Федерации.

#### Статья 13. Налогообложение.

Федеральными законами могут предоставляться льготы по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей и иные льготы подрядчикам государственного социального заказа, являющимся непосредственными исполнителями работ.

По решению органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, в пределах их компетенции, непосредственным исполнителям государственного социального заказа могут быть предоставлены налоговые и иные льготы.

#### Статья 14. О вступлении в силу настоящего Федерального закона.

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

#### Статья 15. О приведении правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Предложить Президенту Российской Федерации и поручить Правительству Российской Федерации привести свои пра-

вовые акты в соответствии с настоящим Федеральным законом.

## ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН “Об общественных объединениях”

### Статья 17. Государство и общественные объединения

Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ. Государственная поддержка может выражаться в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты); заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; социального заказа на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений на конкурсной основе.

Вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений в предусмотренных законом случаях, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними.

На работников аппаратов общественных объединений, работающих по найму, распространяется законодательство Российской Федерации о труде и законодательство Российской Федерации о социальном страховании.

## ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях”

### Статья 18. Поддержка благотворительной деятельности органами государственной власти и органами местного самоуправления.

1. Гарантируется и обеспечивается защита предусмотренных законодательством Российской Федерации прав и законных

интересов граждан и юридических лиц -участников благотворительной деятельности.

2. Должностные лица, препятствующие реализации прав граждан и юридических лиц на осуществление благотворительной деятельности, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, признавая социальную значимость благотворительной деятельности, могут оказывать участникам благотворительной деятельности поддержку в следующих формах: предоставление в соответствии с федеральными законами льгот по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей и других льгот; предоставление органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления налоговых и иных льгот в пределах их компетенции; материально-техническое обеспечение и субсидирование благотворительных организаций (включая полное или частичное освобождение от оплаты услуг, оказываемых государственными и муниципальными организациями, от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом) по решению соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления; финансирование на конкурсной основе благотворительных программ, разрабатываемых благотворительными организациями; размещение на конкурсной основе государственных и муниципальных социальных заказов; передача в собственность благотворительных организаций на бесплатной или льготной основе государственного или муниципального имущества в процессе его разгосударствления и приватизации, осуществляемая в порядке, предусмотренном законодательством.

4. В целях поддержки благотворительной деятельности, осуществления взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и благотворительных организаций могут создаваться советы (комитеты) по поддержке благотворительности, в состав которых входят представители органов законодательной и исполнительной власти, благотворительных организаций, общественных организаций, общественные деятели. Эти советы (комитеты) не обладают властными полномочиями по отношению к участникам благотворительной деятельности, их решения носят рекомендательный характер.

5. Запрещается предоставление налоговых льгот в индивидуальном порядке отдельным благотворительным организаци-



ям, их учредителям (членам) и иным участникам благотворительной деятельности.

6. Право на налоговые и иные льготы, установленные законодательством, благотворительная организация получает с момента ее государственной регистрации.

## ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

“Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”

### Статья 33. Муниципальный заказ

Органы местного самоуправления вправе выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории муниципального образования, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории, на выполнение других работ с использованием предусмотренных для этого собственных материальных и финансовых средств.

Настоящая публикация осуществлена  
при поддержке Фонда “Евразия”