Одесский общественный институт
социальных технологий

СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

**Сборник аналитических и нормативных материалов
по итогам Международной встречи экспертов
по вопросам внедрения механизма социального заказа
в постсоветских странах**

Украина, Одесса, 25-26 ноября 2013 года

Одесса - 2013

**Одесский общественный институт
социальных технологий**

СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

**Сборник аналитических и нормативных материалов
по итогам Международной встречи экспертов
по вопросам внедрения механизма социального заказа
в постсоветских странах**

Украина, Одесса, 25-26 ноября 2013 года

Одесса - 2013

ББК У9 (3 РОС) 544.1 С:69
УДК 322.87:344.736 2013

Социальный заказ в странах постсоветского пространства». Сборник аналитических и нормативных материалов по итогам Международной встречи экспертов по вопросам внедрения механизма социального заказа в постсоветских странах. Одесса, 25-26 ноября 2013 года / *Под редакцией А.С. Крупника. – Одесса: ЧП «Евродрук», 2013. – 216 с.*

Цель настоящего сборника – способствовать дальнейшему развитию механизма социального заказа как одного из наиболее эффективных инструментов межсекторного взаимодействия в сфере предоставления социальных услуг и решения проблем жизни социальных групп населения при активном участии организаций, представляющих интересы этих групп.

В сборнике использованы материалы о применении механизма социального заказа как на государственном, так и на местном уровнях в Украине, Армении, Беларуси, Грузии, Казахстане, Киргизстане, Молдове, России и Таджикистане.

Брошюра адресована руководителям государственных и муниципальных органов, лидерам общественных и благотворительных организаций, органов самоорганизации населения, а также научным работникам, преподавателям, аспирантам, студентам и слушателям высших учебных заведений – всем, кто интересуется вопросами межсекторного взаимодействия в социальной сфере.

Редактор сборника:

КРУПНИК Андрей Семенович, председатель Всеукраинской общественной организации «Ассоциация содействия самоорганизации населения», директор Одесского общественного института социальных технологий, доцент кафедры государственного управления и местного самоуправления Одесского регионального института государственного управления НАГУ при Президенте Украины, кандидат политических наук.

Сборник материалов подготовлен при финансовой поддержке Международного фонда «Возрождение» (МФВ) в рамках проекта «Развитие механизма социального заказа в странах постсоветского пространства», выполненного Одесским общественным институтом социальных технологий при участии партнерских организаций.

Содержание сборника является исключительной ответственностью исполнителей и участников проекта и не обязательно отражает точку зрения МФВ.

© Крупник А.С., 2013
© Одесский общественный институт социальных технологий, 2013

СОДЕРЖАНИЕ

Введение 7

Introduction 15

1. Украина: Социальный заказ в Украине: состояние и перспективы. Анализ организационно-правовых условий и лучших практик *(А. Крупник)* 22

1.1. Роль и место социального заказа в системе межсекторного социального партнерства 22

1.2. История внедрения социального заказа в Украине 24

1.3. Международный опыт применения социального заказа 29

1.4. Социальный заказ как инструмент реализации новой социальной политики в Украине 32

1.5. Нормативно-правовая база применения социального заказа в Украине 34

1.6. Экономические преимущества социального заказа 40

1.7. Организационные преимущества социального заказа 41

1.8. Социально-политические преимущества социального заказа ... 43

1.9. Правовое обоснование применения социального заказа в Украине 44

1.9.1. Характер правоотношений между сторонами социального заказа 44

1.9.2. Конкурсные принципы социального заказа 47

1.9.3. Основные стадии жизненного цикла социального заказа 48

1.9.4. Анализ пригодности действующей нормативно-правовой базы Украины для внедрения социального заказа 49

1.10. Приоритетные области социальной сферы для внедрения социального заказа 52

1.11. Технологические аспекты применения механизма социального заказа на местном уровне 53

1.11.1. Подготовка к внедрению механизма социального заказа ... 53

1.11.2. Основные принципы и подходы к внедрению механизма социального заказа 54

1.11.3. Подготовка социального заказа 56

1.11.4. Определение исполнителей социального заказа 57

1.11.5. Организация выполнения социального заказа 60

1.11.6. Оценка результатов выполнения социального заказа 61

1.11.7. Информационное и организационно-экономическое обеспечение применения социального заказа 61

1.12. Опыт внедрения механизма социального заказа в городах и регионах Украины 62

2. Казахстан: Социальный заказ и роль неправительственных организаций в решении социальных проблем *(С. Худяков)* 68

2.1. Новая государственная политика в Республике Казахстан 68

2.2. Этапы развития социального заказа в Казахстане 69

2.3. Процедура социального заказа в Республике Казахстан 70

2.4. Темы социального заказа 2013 г. в Северо-Казахстанской области 73

2.5. Недостатки процесса реализации социального заказа в Казахстане 73

2.6. О законопроекте «О государственной поддержке НПО» *(И. Апанасевич)* 73

3. Кыргызстан: Обзор применения государственного социального заказа в Кыргызской Республике *(Н. Идрисов)* 76

3.1. Стратегия развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы 76

3.2. Основные положения Стратегии развития социальной защиты населения 77

3.3. Государственный социальный заказ как один из приоритетов реформы социальной политики 78

3.4. Понятие государственного социального заказа, его отличия от государственных закупок 80

3.5. Обзор законодательства о государственной поддержке НКО 82

3.6. Основные положения Закона «О государственном социальном заказе» 84

3.7. Подзаконные акты по государственному социальному заказу 85

3.8. Программы, профинансированные в прошлые годы 87

3.9. Недостатки в системе государственного социального заказа 88

3.10. Пути совершенствования системы государственного социального заказа 90

4. Россия: Социальный заказ как технология. Современное состояние, перспективы в Российской Федерации *(Н. Хананашвили)*..... 95

4.1. История социального заказа 95

4.2. Сущность социального заказа 100
4.3. Правовые основы социального заказа 102
4.4. Субъекты социального заказа 103
4.5. Алгоритм социального заказа 103
4.6. Проблемы социального заказа и возможности их преодоления 107
4.7. Перспективы дальнейшего внедрения социального заказа 115

5. Молдова: Анализ развития механизма социального заказа в Республике Молдова в контексте европейской интеграции *(Л. Малкоч)* 117

5.1. Предпосылки развития механизма социального заказа в сфере социальных услуг 117
5.2. Законодательная база для внедрения механизма социального заказа 119
5.3. Субвенции 123
5.4. Частно-государственное партнёрство 123
5.5. Предложения по совершенствованию 124

6. Армения: Опыт социального заказа в Армении: проект «Общинные службы для людей с долгосрочными проблемами психического здоровья» НПО «Хнамк» *(В. Мажинян)* 126

7. Таджикистан: Анализ законодательства Республики Таджикистан в области применения механизма социального заказа *(Т. Азизова, Р. Тофтисова-Матерон, Т. Абдуллаев)* 131

8. Беларусь: Государственный социальный заказ в Беларуси: состояние и перспективы *(А. Агафонов, Э. Скоробогатый)* 137

9. Грузия: На пути к государственной поддержке третьего сектора *(Т. Тординава, Г. Циминтия)* 142

Выводы и рекомендации 148

Приложения: 151

А. Показатели для оценки социальных проектов (опыт г. Одессы) 151
Б. Закон Украины «О социальном заказе» (проект) 152
В. Закон Республики Казахстан «О государственном социальном заказе» 166
Г. Правила осуществления мониторинга реализации государственного социального заказа (Республика Казахстан) 171
Д. Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе» 173
Е. Законодательство Республики Армения о социальном заказе 181

Ж. Закон Республики Таджикистан «О государственном социальном заказе» 189

И. Закон Республики Беларусь «О социальном обслуживании» (извлечение)..... 195

К. Положение о порядке проведения конкурса на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов (Республика Беларусь)..... 201

Л. Пути решения основных проблем, которые существуют в сфере действия механизма социального заказа (по итогам Международной рабочей встречи экспертов 25-26 ноября 2013 года в г. Одессе) 206

Состав экспертов – участников Рабочей встречи 25-26 ноября 2013 года в Одессе 212

Краткая информация об Одесском общественном институте социальных технологий 214

ВВЕДЕНИЕ

Изучение опыта внедрения механизма социального заказа в Украине и в других странах постсоветского пространства позволяет заключить, что успешное внедрение в практику этой эффективной социальной технологии обеспечивает развитие основ гражданского общества и способствует реализации этими странами своего конституционно провозглашенного статуса демократических, социальных, правовых государств.

В ряде стран, в частности, в Беларуси, Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане приняты специальные законы о социальном заказе, которые создают необходимую нормативную базу для дальнейшего совершенствования и развития этого механизма. А в Беларуси и в Кыргызстане в развитие законов приняты и постановления правительства, содержащие детальный порядок проведения конкурсов и формы технологических документов.

В Российской Федерации в течение последних 10-12 лет приняты и достаточно успешно действуют законодательные акты субъектов Федерации, которые обеспечивают применение технологии социального заказа для решения социальных проблем соответствующих территорий.

В Украине, которая в числе первых (вслед за Россией) внедрила в практику механизм социального заказа, закон о социальном заказе так и не был принят (хотя такие попытки предпринимались). Вопросы же нормативно-правовой регламентации применения механизма социального заказа решены на уровне правительственных подзаконных актов, которые являются обязательными для применения органами исполнительной власти (с привлечением некоммерческих организаций (НКО) для решения проблем частично за счет средств государственного бюджета) и которые носят рекомендательный характер для органов местного самоуправления.

Кроме того, в Украине приняты и действуют более двух десятков локальных нормативных актов местного самоуправления (городских, областных и районных советов), регулирующих применение механизма на подведомственных территориях. Эти механизмы позволяют привлечь НКО, в том числе и органы самоорганизации населения, для решения социальных проблем за счет средств местных бюджетов.

Вместе с тем по целому ряду причин внедрение механизма социального заказа как в Украине, так и в других странах, представленных в данном исследовании, сдерживается. Основными из этих причин являются:

- неполное и некомплексное нормативно-правовое обеспечение внедрения механизма социального заказа, а также отсутствие инструкций, методик и других технологических документов, позволяющих различным государственным и общественным институтам комплексно решать вопросы управления в сфере применения социального заказа;

- отсутствие в постсоветском обществе традиций социального партнерства между органами власти и НКО, несогласованность действий различных уровней власти и отраслевых ведомств при решении социально значимых проблем;

- неадекватное использование различных форм межсекторного взаимодействия, слабая мотивация участников этого взаимодействия, нечеткое выявление приоритетных проблем для решения с помощью социального заказа, необъективная оценка проектов на разных стадиях их продвижения, недостаточное использование возможностей международного сотрудничества и др.

Решению части из этих проблем и была посвящена прошедшая 25-26 ноября 2013 года в городе Одессе рабочая встреча экспертов, представляющих 9 стран постсоветского пространства: Армению, Беларусь, Грузию, Казахстан, Киргизстан, Молдову, Россию, Таджикистан и Украину.

Социально-экономическая ситуация, которая сложилась в настоящее время в Украине и в других странах постсоветского пространства, продиктовала крайнюю необходимость и создала реальные организационно-политические предпосылки для разработки и внедрения механизма **социального заказа.**

Впервые на постсоветском пространстве термин социальный заказ в его нынешнем экономико-правовом и социально-технологическом понимании стал использоваться с 1994 года в России как одна из форм взаимодействия государственных и муниципальных структур с некоммерческими организациями (НКО). Такая необходимость была осознана в ходе деятельности Российского благотворительного фонда «Нет алкоголизму и наркомании» (Фонда «НАН»).

Текст подготовленного Фондом «НАН» первого варианта законопроекта «О государственном и местном социальном заказе» был опубликован в

1995 году, примерно в это же время специалистами Фонда «НАН» был разработан проект закона г. Москвы «О социальном заказе в г. Москве».

Первым субъектом РФ, принявшим такой закон, была Тюменская область. Закон 1998 года «О социальном заказе в Тюменской области» подтолкнул другие регионы к формированию правовых норм, способствующих регулированию процесса оказания НКО услуг в социальной сфере.

Однако, несмотря на постепенное появление в различных регионах проектов законов и положений о социальном заказе регионального и муниципального уровня и внедрение указанных правовых норм в практику работы государственных и муниципальных структур, Правительство РФ в 2000 г. дало отрицательное заключение на проект федерального закона.

В это же время с использованием российского опыта велась активная работа по созданию дееспособного механизма социального заказа в Украине, в Одессе. И видимо, закономерно, что именно Одесса – город, знаменитый своими традициями милосердия, благотворительности, социального партнерства, стала родоначальницей социального заказа в Украине.

10 августа 2000 года Одесский городской совет принял своим решением № 1440-XXIII «Положение о социальном заказе в городе Одессе». Горисполкому было поручено подготовить предложения по реализации механизма социального заказа уже в 2000 году, определив ориентировочные объемы необходимых для этого бюджетных средств.

За 12 лет применения механизма социального заказа в Одессе прошло 12 конкурсов, на которые общественными и благотворительными организациями, органами самоорганизации населения было подано около 640 проектов, реализовано 230. При этом из бюджета города было потрачено около 3 млн грн, а привлечено дополнительно из небюджетных источников в 4 раза больше.

Благодаря активной поддержке общественности и вниманию местных властей социальный заказ получил свое творческое развитие и в Харькове. Здесь проводится одновременно два конкурса с участием НКО: социального заказа на решение приоритетных социальных проблем и конкурса проектов на предоставление социальных услуг наиболее уязвимым группам населения города.

За прошедшее время в конкурсах приняли участие в общей сложности более 700 социальных проектов, из них более половины получили финансовую поддержку от города. При этом соотношение привлеченных и бюджетных средств составило 3:1, а жители города получили дополнительно большое количество различных социальных услуг.

Социальный заказ в той форме, в какой он реализуется в развитых странах, является одним из многих механизмов взаимодействия между НКО и властью – как на местном, так и на государственном уровне. Опыт стран, прошедших аналогичный нашему этап в своем развитии (Венгрия, Польша, Чехия, Словакия и др.), свидетельствует, что государство, которое не в состоянии должным образом финансировать социальную сферу, должно решительно вставать на путь реформирования своей социальной политики по трем основным направлениям:

- разгосударствление социальной сферы и максимальное освобождение государства от функций непосредственного предоставления гражданам социальных услуг с перекладыванием этих обязанностей на НКО;

- формирование рынка социальных услуг с реальной конкуренцией их производителей, в результате чего повышается качество и снижаются затраты на производство социальных услуг;

- внедрение комплексной системы социального заказа как формы межсекторного взаимодействия государства с НКО и бизнес-структурами в решении социальных проблем населения.

Учитывая, что социальный заказ является формой решения социально значимых проблем, внедрение этого механизма в стране должно осуществляться на всех уровнях: общегосударственном, региональном, муниципальном. Для этого необходимо принять соответствующий закон и подзаконные акты – положение о конкурсе на право выполнения социального заказа, положение о конкурсных комиссиях, систему социальных стандартов и другие необходимые технологические документы.

Сторонники внедрения социального заказа считают приоритетным именно местный уровень в решении социальных проблем населения, исходя из того, что на этом уровне социальная политика более технологична, экономична, эффективна и приближена к потребителю.

Экономические преимущества внедрения социального заказа перед другими формами решения социальных задач определяются следующими факторами: привлечением дополнительных ресурсов в сферу решения

социальных проблем, на которые направлен социальный заказ; максимизация эффекта при минимизации затрат за счет снижения у НКО уровня административных и накладных расходов; конкуренция и конкурсность как мотивирующие принципы социального заказа.

Организационные преимущества внедрения социального заказа определяются такими факторами: обеспечение открытости всех процедур разработки и реализации целевых социальных программ и формирования социального заказа; детальная проработка всех технологических процедур; четкие критерии оценки проектов и контроля качества предоставления социальных услуг; жесткая контрактная взаимозависимость сторон; независимая и объективная внешняя оценка при разработке и реализации проектов.

Социально-политические преимущества внедрения социального заказа определяются следующими факторами: повышение адресности, доступности и массовости социальных мероприятий; расширение опоры на общественные ресурсы при выполнении социально значимых проектов; повышение социальной, творческой активности населения; расширение общественного контроля за деятельностью органов власти в социальной сфере; повышение социальной защищенности всех категорий населения; адекватное перераспределение социальной ответственности между властью и обществом.

Анализ действующей в Украине нормативно-правовой базы применения социального заказа позволяет заключить:

- в общих и в целом ряде специальных нормативно-правовых актах (НПА) предусмотрено право НКО участвовать совместно с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в решении социальных проблем;

- рядом действующих НПА предусмотрено право органов исполнительной власти и органов местного самоуправления вступать в гражданско-правовые отношения с НКО на договорной основе;

- бюджетная система Украины предусматривает право распорядителей бюджетных и небюджетных средств финансировать участие НКО в осуществлении социальных программ и социальных проектов;

- в распоряжении органов публичной власти имеются бюджетные и небюджетные средства, которыми они по своему усмотрению могут распоряжаться для финансирования работ по социальному заказу;

- разработка и реализация целевых социальных программ признана одной из приоритетных форм реализации социальной политики на общегосударственном и местном уровнях;

- в составе нормативно-правовой базы имеются акты, регламентирующие процедуры конкурсного определения исполнителей ответственных работ и поставщиков социальных услуг;

- в арсенале органов публичной власти есть определенные правовые возможности (в виде налоговых и других льгот) для стимулирования участия НКО, спонсоров и меценатов в осуществлении социальных заказов;

- в действующих НПА предусмотрены механизмы контроля и отчетности во взаимоотношениях заказчика и исполнителя социальных работ и услуг, которые вступают в гражданско-правовые отношения;

- в общих и специальных законах есть положения об ответственности сторон, вступающих в договорные отношения, в частности, по поводу выполнения социальных работ и услуг.

Таким образом, в Украине в настоящее время созданы определенные правовые основания для применения социального заказа, в том числе:

- *политико-правовые* – в виде четко сформулированного конституционного статуса Украины как социального, демократического, правового государства;

- *экономико-правовые* – в виде конституционных норм бюджетного строительства и закона о бюджетной системе Украины, которые в принципе предусматривают направление части бюджетных ресурсов на местные уровни, которые максимально приближены к решению социальных проблем;

- *общественно-правовые* – в виде комплекса нормативно-правовых актов, на основе которых в Украине активно создаются и развиваются организации «третьего сектора», различные формы самоорганизации населения, волонтерства, социальной само- и взаимопомощи;

- *нормативно-правовые* – в виде комплекса законов и других нормативно-правовых актов, действующих в настоящее время в сфере социальной политики;

- *организационно-правовые* – в виде существующих организационно-распорядительных документов и определенного опыта деятельности местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по разработке и реализации целевых программ, проведению конкурсов.

В тех странах, где социальный заказ еще не получил должного развития, не принят закон и другие НПА, предлагается двигаться поэтапно в развитии этой технологии с учетом социально-культурной и иной местной специфики:

1) создать общенациональную коалицию общественных организаций «За внедрение социального заказа», в рамках которой:

- изучить степень готовности законодательства и органов публичной власти высшего и местного уровней к использованию соцзаказа;

- методом социальной диагностики выявить и оценить наиболее важные социальные проблемы, которые пока не могут быть решены силами только действующей власти на общегосударственном и местном уровнях;

- определить наличие дееспособных НКО, которые представляют и защищают интересы тех социальных групп, потребности и интересы которых не удовлетворены и обуславливают наличие социальных проблем;

- опираясь на опыт Украины, Беларуси, Киргизстана, России и других стран, где работает механизм социального заказа, разработать пакет поправок на уровне законов, подзаконных и локальных НПА, создающих необходимую нормативно-правовую базу для внедрения соцзаказа;

- одновременно проводить активную информационную кампанию по внедрению в общественное мнение и в психологию представителей власти представление о преимуществах межсекторного взаимодействия и сути социального заказа как эффективного инструмента этого взаимодействия;

- при необходимости, прибегнуть к информационно-методической поддержке партнеров по международной коалиции, занимающейся развитием технологии социального заказа;

- добиться принятия необходимых актов и пилотной апробации технологии социального заказа хотя бы в отдельных, наиболее подготовленных для этого отраслях и на определенных территориях – для создания прецедентов и дальнейшего совершенствования этого механизма.

Обмен мнениями экспертов, представляющих Армению, Беларусь, Грузию, Казахстан, Киргизстан, Молдову, Российскую Федерацию, Таджикистан и Украину, подтвердил рабочую гипотезу о том, что применение механизма социального заказа как инструмента общественных преобразований обеспечивает развитие основ гражданского общества и повышение социальной эффективности деятельности органов публичной власти на всех уровнях.

Вместе с тем дальнейшему развитию социального заказа как современной технологии межсекторного взаимодействия препятствует целый ряд факторов, основными из которых являются несовершенная нормативно-правовая база, отсутствие мотивации у власти и НКО к сотрудничеству в социальной сфере, недостаточная координация действий заинтересованных участников процесса.

Дальнейшая работа по нормативно-правовому и организационно-методическому обеспечению внедрения механизма социального заказа должна быть направлена на устранение вышеперечисленных недостатков и разработку необходимых нормативно-правовых, организационно-распорядительных и инструктивно-методических документов.

Специальный закон о социальном заказе необходим, поскольку он создает наиболее полную и всеобъемлющую правовую базу для дальнейшего развития этого механизма на всех уровнях управления. Закон должен дополняться соответствующими положениями о технологических процедурах и другими нормативно-правовыми актами, благодаря чему создается система

правового института социального заказа как инструмент реализации активной социальной политики государства.

Гражданский Кодекс предлагается дополнить главой «Возмездное оказание услуг» и ввести понятие договора возмездного предоставления услуг (связи, медицинских, ветеринарных, аудиторских, консультационных, информационных и других).

Законом должна быть предусмотрена также реальная поддержка исполнителей спонсоров социального заказа со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, что должно обеспечить дополнительный социально-экономический эффект от применения этой социальной технологии.

Принятие перечисленных выше мер будет способствовать последовательному совершенствованию и развитию системы межсекторного взаимодействия на базе применения механизма социального заказа и в итоге приведет к таким социальным результатам:

1) Частичное разгосударствление социальной сферы и освобождение государства от несвойственных ему функций непосредственного оказания социальных услуг населению, что позволит уменьшить прямые бюджетные расходы и сэкономить средства для более эффективных исполнителей социальных услуг.

2) Активное формирование рынка социальных услуг с реальной конкуренцией их производителей, повышением качества и снижением затрат на социальные услуги и максимальным приближением их к потребителю, к большей адресности и экономному расходованию всех видов ресурсов,.

3) Существенное сужение полномочий государственных служащих в процессе решения задач социальной политики, сокращающее возможность коррупции и протекционизма.

4) Реальное продвижение в направлении цивилизованного общества и сообщества социально ответственных государств. С внедрением механизма социального заказа власть постепенно начинает передавать некоммерческим организациям решение важных социальных вопросов, которыми она непосредственно занималась до недавнего времени, тем самым расширяя сферу ответственности субъектов гражданского общества.

5) Внедрение всего комплекса мероприятий социального заказа становится той базой, которая во многом обеспечивает динамическое, резонансное повышение международного авторитета каждой страны, ее инвестиционной привлекательности, а также является общей платформой для согласованного социального развития стран в условиях глобализации и современных вызовов.

INTRODUCTION

A study of the experience of implementing social services procurement in Ukraine and other post-Soviet countries suggests that this effective social technology, once successfully adopted, promotes the foundations of civil society and strengthens the constitutionally enshrined status of a democratic, social welfare State governed by the rule of law.

A number of countries, including Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, and Tajikistan, have adopted special social service procurement legislations, which establish the required legal frameworks to further improve and develop this mechanism. Moreover, to promote such legislation, Belarus and Kyrgyzstan adopted government decisions detailing competitive procedures and standard procedural documentation.

Over the last 10-12 years, the Russian Federation adopted and has been implementing, rather successfully, the statutes of the Russian Federation subjects (constituent entities). These statutes make provisions for social services procurement in addressing the social concerns of each territory.

Ukraine, however, which was among the first countries (after Russia) to apply a social service procurement mechanism, never adopted social service procurement legislation (although attempts to do so have been made). Instead, there are government regulations that cover the statutory and regulatory aspects of employing a social service procurement mechanism. The regulations are mandatory for executive authorities (partnership with non-profit organizations (NPOs) partly funded from the state budget to address concerns) and advisory for bodies of local self-government.

Furthermore, Ukraine has passed and is implementing more than two dozen local government regulations (by municipal, provincial and district councils) governing the application of the mechanism in each respective jurisdiction. Such mechanisms provide for the engagement of NPOs, including community associations, in addressing social concerns with funding from local budgets.

However, social service procurement mechanisms are being held back in Ukraine and other countries mentioned herein. There are many reasons for this, the major ones being:

- Lack of a complete and comprehensive regulatory support for social service procurement mechanisms and the absence of guidance, methodologies and other procedural documents that various government and public institutions could use to comprehensively tackle issues related to social services;

- Lack of the traditions of social partnership between government institutions and NGOs, lack of coordination between the different levels of government and relevant departments in solving social problems in the post-Soviet society;

- Insufficient use of the various forms of cross-sector collaboration, lack of motivation among those involved in this collaboration, lack of clearly identified priorities to address through social services procurement, biased assessment of projects at different stages of progress, poor utilization of international cooperation opportunities, etc.

Solving some of these problems was the aim of the Working Meeting of Experts, who convened in Odessa on November 25-26, 2013, from nine post-Soviet countries: Armenia, Belarus, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldova, Russia, Tajikistan, and Ukraine.

The present-day socio-economic situation in Ukraine and other post-Soviet countries created a crucial need and a real organizational and political background for the development and implementation of a mechanism of **social services procurement.**

In the post-Soviet space, the term "social services procurement" was first used in its current economic, legal and socio-technological meaning in 1994 in Russia to denote a form of collaboration between government, or municipal institutions, and non-profit organizations (NPOs). The need for such collaboration was first recognized by a Russian charity foundation called “NAN” (No to Alcohol and Drug Addiction).

In 1995, the first version of the draw law "On National and Local Social Services Procurement", prepared by the NAN Foundation, was published. Around the same time, the experts of the NAN Foundation drafted the Law of Moscow "On Social Service Procurement in Moscow".

The Tyumen region was the first federal subject of Russia to adopt the law. The 1998 Law "On Social Services Procurement in Tyumen Region" prompted other regions to draft legislations encouraging their governments to contract NPOs to engage in social services.

However, despite the gradual emergence of regional and municipal draft laws and regulations on social services procurement in various regions and the fact that the government and municipal agencies were adopting these legal frameworks, the Government of the Russian Federation disapproved the draft federal law in 2000.

Meanwhile, in the Ukrainian city of Odessa, active work was underway to create a viable mechanism of social services procurement based on the Russian experience. Famous for its traditions of charity, philanthropy and social partnership, it was natural for Odessa to become the founder of social services procurement in Ukraine.

On August 10, 2000, the Odessa City Council, by its 1440-XXIII Decision, adopted the "Regulations on Social Services Procurement in the City of Odesa". The City Executive Committee was requested to issue proposals for the implementation of a social service procurement mechanism and a tentative budget in 2000.

Over the 12-year history of social services procurement in Odessa, there have been held 12 competitions with about 640 projects submitted by public and charitable organizations and community associations and 230 projects successfully completed. The city's budget paid around three million hryvnas and four times as much was raised from non-budget sources.

Thanks to the active support of the community and local authorities, social services procurement further evolved creatively in Kharkiv. Here, NPOs are invited to participate in two concurrent competitions: one for the procurement of public services to solve high-priority social problems and the other one for the provision of social services to the city's most vulnerable population groups.

A total of more than 700 social projects have been submitted to the competitions and the city has funded more than half of them. The ratio of the funds raised to the budget funds was 3:1. Also, the city's residents benefited from a large number of all kinds of additional social services.

Social services procurement, as practiced in developed countries, is one of the many mechanisms for collaboration between NPOs and government both at the local and national levels. The experience of the nations that have gone through a similar stage in their development (Hungary, Poland, the Czech Republic, Slovakia, etc.) shows that a country, which is not capable to provide proper funding for its social sector, should resolutely embark on a path to reform its social policy in the three key areas:

- seeking to reduce the government's involvement in the social sector and remove the government from direct provision of social services by delegating the responsibility to NPOs;

- creating a social services market with real competition among the service providers, resulting in increased quality and reduced costs of social services;

- implementing an integrated system of social services procurement as a form of cross-sector collaboration between NPOs and businesses in solving social problems that exist in communities.

Since social services procurement is a mechanism of addressing social problems, it should be implemented at all levels: national, regional and municipal. This requires the adoption of a relevant law and bilaws to govern the competitive bidding process, competition committees, a system of social standards, and other essential procedural documents.

In addressing social concerns, the supporters of social services procurement stress the importance of the local level, as the social policy at this level is more technological, economical, efficient, and is closer to the end user.

The following are the economic advantages of social services procurement over other solutions to address social objectives: raises additional resources to address social services needs; maximizes impact while minimizing cost by reducing the administrative and overhead expenses of NPOs; competition and competitiveness as the motivating principles of social services procurement.

The organizational advantages of social services procurement: provides open and transparent procedures for the development and implementation of targeted social programs and the procurement of social services by the government; detailed design of all procedures; clear criteria for project assessment and quality control in social services delivery; strict contractual interdependence between the parties; independent and objective external assessment during project design and implementation.

The socio-political advantages of social services procurement: improves the targeting, accessibility and size of social activities; increases reliance on public resources in social projects; enhances communities' social and creative activity; provides greater public control over the government's activities in the social sector; improves the social security of all population groups; provides adequate responsibility sharing between the government and community.

An analysis of the existing Ukrainian legal foundations for social services procurement suggests the following:

- general and a great number of ad-hoc laws and regulations (regulations) provide NPOs the right to participate, together with executive bodies and local self-government institutions, in solving social problems;

- a number of existing regulations provides executive bodies and local self-government institutions the right to enter into private law contracts with NPOs;

- the Ukrainian budgeting system provides managers of budget and non-budget funds the right to finance NPO participation in social programs and projects;

- public authorities may, at own discretion, use budget and non-budget funds to finance procured social services;

- targeted social programs, their development and implementation, are recognized as a high-priority channel of social policy implementation at the national and local levels;

- laws and regulations contain provisions governing the procedures for competitive award of contracts for critical activities and selection of social service providers;

- in the array of instruments available to public authorities, there are certain legal options (tax and other incentives) to encourage the participation of NPOs, sponsors and philanthropists in the implementation of social services procured by the government;

- the existing regulations contain mechanisms that ensure control and accountability between the social works and services customer and contractor who enter into private law relationships;

- general and ad-hoc laws have provisions on the liability of the parties entering into contractual relations, in particular, regarding social works and services.

Thus, certain legal underpinnings to implement social services procurement in Ukraine have been created, including:

- *legal and political:* Ukraine's explicit constitutional status of a democratic, social welfare State governed by the rule of law;

- *legal and economic:* the constitutional provisions on budgeting and the law on the budgeting system of Ukraine — essentially allocate part of budget funds to the local levels that are closest to addressing social problems;

- *legal and social*: the array of statutes and regulations, which form the basis for a vigorous start-up and growth of "third sector" organizations, various forms of self-organization in communities, volunteering, self-help and mutual aid groups;

- *legal and regulatory:* the array of social policy laws and regulations that are currently in force;

- *legal and institutional:* the existing executive documents and the experience of local executive bodies and local self-government institutions in competitive procedures and targeted program development and implementation.

For countries that are just beginning to develop social services procurement and have no law or regulations in place, it is recommended that they proceed

with the technology in stages, taking into account their local social, cultural and other circumstances:

1) set up a nationwide coalition of public organizations for the introduction of social services procurement. The coalition will:

- analyze the legislative readiness and the readiness of the national and local public authorities for social services procurement;

- using social diagnosis, identify and evaluate the critical social problems that cannot yet be solved by the current national or local government alone;

- identify a pool of effective NPOs that represent and defend the interests of those social groups whose needs and interests are not satisfied and which causes social problems;

- drawing on the experience of Ukraine, Belarus, Kyrgyzstan, Russia, and other countries employing social service procurement mechanisms, draft a package of amendments to laws, national and local regulations to lay down the necessary legal foundations for the introduction of social services procurement;

- at the same time, engage in a wide publicity to mobilize public opinion and educate public authorities about the benefits of cross-sector collaboration and social services procurement being an effective tool of such collaboration;

- if necessary, seek advice and executive assistance from the international coalition partners engaged in promoting social services procurement;

- get the necessary legislation adopted and pilot test the technology of social services procurement in at least some sectors and territories that are better prepared for this so that a precedent is established and the mechanism can further be improved.

An opinion exchange between experts from Armenia, Belarus, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldova, Russian Federation, Tajikistan, and Ukraine confirmed the working assumption that a social service procurement mechanism, when employed as a tool for social transformation, promotes the foundations of civil society and enhances the social effectiveness of public authorities at all levels.

However, there are a number of factors that impede further development of social services procurement as a modern technology of cross-sector collaboration. The main factors are: imperfect legal framework, lack of motivation among government officials and NPOs to pursue cooperation in the social sector, and lack of coordination among stakeholders.

Further legal and organizational/methodological support of social services procurement is needed in order to correct the above deficiencies and to develop the necessary regulatory, executive, and instruction documents, and methodological guidelines.

There must be a special law on social services procurement in place to provide the most complete and comprehensive legal framework for further

development of this mechanism at all levels of government. The law should be supplemented by relevant procedural provisions and other regulations, thus creating a system with the legal institution of social services procurement as a tool to implement the government's active social policy.

It is proposed to supplement the civil code with a chapter for fee-based services and introduce the concept of a fee-based service contract into the civil code (for communication, medical, veterinary, audit, advisory, information, and other services).

The law should also provide for a tangible support of civil service contractors and sponsors from the national and local governments. Thus, additional socio-economic benefits from employing this social technology.

Adopting the above measures will ensure progressive improvement and promotion of cross-sector collaboration, empowered by the mechanism of social services procurement, and will ultimately produce the following social **outcomes:**

1) Reducing the government's involvement in the social sector and releasing the government from the non-core functions of directly providing social services, thereby cutting down on direct budgetary expenses and saving the money for a more effective social service provider.

2) Active formation of a social services market with real competition among the service providers, increased quality and reduced costs of social services, bringing these services closer to end user, improving targeting and promoting a more efficient spending of all resources.

3) Significant disempowerment of civil servants in decision-making on social policy, leaving less room for corruption and protectionism.

4) Real progress toward a civilized society and the community of socially responsible countries. When a mechanism of social services procurement is in place, the government gradually gives up its direct control over important social concerns and delegates the decision-making power to non-profit organizations, thereby increasing the ownership of civil society actors.

5) Implementing the entire action plan for social services procurement builds a foundation, which, in many respects, provides a dynamic and high-profile enhancement of each country's international credibility and investment attractiveness, as well as a common platform for coordinated social development of countries in the context of globalization and contemporary challenges.

1. УКРАИНА:

Социальный заказ в Украине: состояние и перспективы
Анализ организационно-правовых условий и лучших практик

(А. Крупник)

Социально-экономическая ситуация, которая сложилась в настоящее время в Украине, продиктовала крайнюю необходимость и создала реальные организационно-политические предпосылки для разработки и внедрения такой эффективной социальной технологии сотрудничества власти с общественными и иными некоммерческими организациями, как **социальный заказ.**

Именно социальный заказ как экономико-правовая форма реализации целевых социальных программ и социальных проектов, направленных на решение наиболее социально-значимых проблем общегосударственного и местного значения, дает возможность разрабатывать и реализовывать эти программы наиболее эффективным образом за счет бюджетных и других дополнительно привлеченных средств через определение исполнителей на конкурсной основе.

При этом *характерной особенностью* механизма социального заказа является то, что его исполнителями являются некоммерческие, в первую очередь общественные и благотворительные организации, органы самоорганизации населения, создание и деятельность которых регламентирована законами Украины «Об общественных объединениях», «О благотворительности и благотворительных организациях», «О молодежных и детских общественных организациях», «Об органах самоорганизации населения» и др. Все эти организации имеют статус неприбыльных, то есть таких, где все доходы тратятся на решение уставных задач и социальных проблем.

Итак, *главным принципом социального заказа* является принцип преимущественного расходования бюджетных и небюджетных ресурсов, предназначенных для социальных нужд, не на содержание бюджетных учреждений, а на финансирование непосредственно социальных услуг через целевые социальные программы. Такой подход делает социальный заказ одним из самых экономных путей расходования средств на решение социальных проблем общества.

Этому способствует и четко разработанная финансово-договорная и организационно-процедурная составляющая механизма социального заказа.

1.1. РОЛЬ И МЕСТО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА В СИСТЕМЕ МЕЖСЕКТОРНОГО СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА

Термин «социальное партнерство» является относительно новым на постсоветском пространстве. Он означает налаживание конструктивного взаимодействия между тремя секторами, которые представляют

государственные структуры, коммерческие предприятия и некоммерческие организации. Представители каждого из этих трех секторов имеют разные возможности и ресурсы для решения социальных проблем, у них часто разные представления о самой природе этих проблем. Но, несмотря на все различия, сотрудничество секторов является необходимым, поскольку ни государство, ни бизнес, ни общественность не могут в одиночку справиться с решением указанных проблем.

В ходе опросов государственных и муниципальных служащих, проведенных в различных регионах Украины, *главными причинами, которые мешают взаимодействию* государственного и некоммерческого секторов, чаще всего называются три: отсутствие средств (50-80% опрошенных); неосведомленность друг о друге (50-65%), неумение сотрудничать (55-65% опрошенных).

Опыт работы с организациями «третьего сектора» свидетельствует о том, что эффективность социального партнерства НКО с государственными структурами во многом зависит именно от уровня развития этих организаций. Кроме того, многое зависит и от того «попутного ветра», который актуализирует социальное партнерство между НКО и властью.

В качестве такого *«попутного ветра»* может быть, в том числе, и избирательная кампания. Тогда нередко в продвижении и налаживании механизма социального партнерства «электоральная ценность» организации может перевесить ее профессиональную ценность при решении вопроса о предоставлении ей, например, социального заказа и ресурсов.

По данным анализа зарубежного и отечественного опыта социального партнерства и межсекторного взаимодействия, можно отметить, что, не обладая информацией о специфике, правовых основах и проблемах деятельности другой стороны, невозможно строить не только дееспособные механизмы взаимодействия, но и вступать в любые взаимовыгодные формы сотрудничества.

Кроме того, если не научиться четко, подробно и аргументировано характеризовать собственную организацию, ее сильные стороны и результаты деятельности, то невозможно рассчитывать на серьезные партнерские отношения. Проще и эффективнее строить взаимодействие (особенно в социальной сфере), если стороны хорошо осведомлены о потребностях конкретной (а не абстрактной) целевой социальной группы населения, проживающего в зоне непосредственной деятельности и ответственности сторон.

Как показывает опыт, механизмы социального взаимодействия органов власти с НКО должны строиться таким образом, чтобы четкая, слаженная и недвусмысленная система правовых норм обеспечивала взаимодействие, а процедуры разработки и реализации социальных программ и проектов были открытыми и контролируемыми общественностью.

Надо также обеспечить различные формы и способы финансирования из различных источников на базе открытых конкурсов, а также фиксированные и согласованные правила оценки, отчетности и контроля за ходом выполнения взаимных обязательств сторон.

Всем этим требованиям в полной мере отвечает механизм социального заказа, как одна из наиболее эффективных форм социального взаимодействия органов власти и НКО на основе поддержки конструктивной инициативы граждан. Роль государства или местных властей здесь заключается в определении приоритетов социальной политики, формировании целевых социальных программ, размещении на конкурсной основе социальных заказов на их выполнение и контроле за выполнением НКО социальных контрактов.

Социальный контракт заключается между заказчиком, который выступает от имени органа государственной власти или органа местного самоуправления, и НКО, которая победила на конкурсе. При этом обязательно учитывается подготовленность, организационная способность, профессионализм организации. В свою очередь, НКО может на договорной или иной основе привлекать к осуществлению социального заказа спонсоров в лице субъектов предпринимательской деятельности или донорской организации.

Таким образом, часть функций государства в социальной сфере передается третьему сектору и бизнесу, снижаются административные и другие бюджетные расходы, что позволяет более рационально использовать имеющиеся ресурсы.

1.2. ИСТОРИЯ ВНЕДРЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА В УКРАИНЕ

Видимо, закономерно, что родоначальницей социального заказа в Украине стала именно Одесса – город, знаменитый своими традициями милосердия, благотворительности, социального партнерства. Одна из первых общественных организаций России – Одесское женское благотворительное общество, созданное в 1829 году княгиней К.К. Воронцовой, опираясь на финансовую поддержку своих знаменитых попечителей, тесно сотрудничало с Одесским Приказом общественного призрения (по сути – городским управлением социальной защиты).

Уже в 1852 году в Одессе действовало более 200 благотворительных организаций – больше, чем в любом другом городе Украины. Эти организации взяли на себя заботу об обездоленных детях, инвалидах, нищих, бедных студентах, одиноких матерях. Созданный в Одессе в сентябре 1994 г. городской Центр социальной помощи стал действенным штабом общественно-муниципальной системы социального спасения десятков тысяч одесситов, которые нуждались в социальной поддержке. Центр работал по договорам о совместной деятельности более чем со 100 предприятиями города, которые оказывали социальные услуги его

подопечным. Вокруг Центра объединилось более 100 общественных и благотворительных организаций, создав *Одесскую Ассоциацию Милосердия*.

Первая международная конференция по проблемам социальной помощи, которая состоялась **21-23 октября 1996 года** в Одессе, руководствуясь целью объединения усилий и ресурсов государственных служб, субъектов предпринимательской деятельности и некоммерческих организаций, решила разработать и принять Положение о государственном социальном заказе.

В феврале 1997 года на «круглом столе», организованном благотворительным фондом «Дорога к дому» под эгидой Одесской Ассоциации Милосердия, представители НКО города, депутаты городского совета и работники горисполкома обсудили проект Положения о муниципальном социальном заказе, подготовленный членом Одесской Ассоциации Милосердия – Ассоциацией поддержки гражданских инициатив «Ковчег».

Одобренный проект Положения был передан в комиссии городского совета. Однако отсутствие на тот момент достаточной законодательной базы в Украине, резкое ухудшение финансово-экономического положения в стране и обострение в связи с этим проблемы нехватки бюджетных ресурсов отодвинули на неопределенный срок идею внедрения механизма социального заказа, технология применения которого была к тому же не до конца разработана.

Но уже тогда основные принципы социального заказа широко применялись в практике взаимодействия одесской городской власти с НКО. В частности, за счет бюджетных, небюджетных и спонсорских средств горисполком через городской Центр социальной помощи практиковал такие формы взаимодействия с организациями-членами Одесской Ассоциации Милосердия, как: финансирование проводимых НКО мероприятий; совместная разработка и реализация программ финансовой, натуральной, бытовой, медико-социальной и других видов помощи социально незащищенным гражданам через НКО, представляющих их интересы; предоставление НКО в аренду помещений на льготных условиях и бесплатно, оплата за них коммунальных услуг; бесплатная подписка НКО на периодические издания, обеспечение бесплатными билетами на культмассовые мероприятия; оплата труда актива ветеранских организаций.

В результате по итогам 1997 доля средств, направленных на оказание социальной помощи всем категориям нуждающихся в городе из небюджетных источников составила 48% от всего объема выполненной программы социальной помощи, а бюджетные средства составили 52 %.

В 1998 году состоялась еще одна попытка внедрения социального заказа. На этот раз в Черкассах. Ассоциация специалистов промышленного менеджмента адаптировала одесское Положение и также передала его в комиссии городского совета и Антимонопольный комитет. Однако и на этот раз социальный заказ остался лишь попыткой законодательно оформить партнерские отношения между властью и «третьим сектором».

В период с 1997 по 1999 год идея социального заказа привлекает все большее число сторонников – как в органах власти, так и среди НКО. В июле 1999 г. в Одессе прошла международная конференция на тему: «Законодательство, власть, НКО», посвященная внедрению на территории СНГ новых социальных технологий и законодательным инициативам НКО. На этой конференции, проведенной в рамках программы «Информационное пространство гражданского общества как инструмент интеграции» при поддержке Демократической программы ТАСИС, принимали участие представители НКО и государственных учреждений Украины, России, Молдовы, Узбекистана, Таджикистана.

Были обсуждены и сформулированы основные стратегические направления деятельности НКО в развитии гражданского общества. И одним из приоритетных направлений реформирования социальной сферы и повышения роли НКО в жизни общества было определено внедрение механизма социального заказа.

Таким образом, можно считать, что конференция послужила очередным толчком к активизации деятельности по внедрению социального заказа в Украине. В начале 2000 г. Верховная Рада Украины приняла Закон Украины «О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства», который расширил правовое поле для взаимодействия на договорной основе органов государственной власти, органов местного самоуправления с предприятиями и организациями всех форм собственности в сфере обеспечения товарами, работами и услугами социального назначения.

В 2000 году Фонд Чарльза Стюарта Мотта поддержал проект «Социальный заказ – пути реформирования социальной сферы в Украине», поданный Ассоциацией поддержки гражданских инициатив «Ковчег» совместно с Одесским общественным институтом социальных технологий.

В рамках этого проекта в 2000 году при поддержке постоянной комиссии Одесского городского совета по совершенствованию структуры управления городом были проведены обстоятельные исследования в области применения социального заказа за рубежом, тщательно изучен опыт России. По инициативе комиссии разработка Положения о социальном заказе была включена в план работы Одесского городского совета на 2000 год.

Из-за значительной сложности и особой значимости вопроса внедрения социального заказа для дальнейшей судьбы «третьего сектора» и всей социальной сферы Украины разработка комплекса нормативных, аналитических и организационно-методических документов велась поэтапно. При этом были разработаны такие документы: 1) Социально-экономическое обоснование применения социального заказа в Украине; 2) Правовое заключение о возможности применения социального заказа в Украине; 3) Проект Положения о социальном заказе в городе Одессе с полным комплектом организационно-методических документов; 4) Проект

Положения о социальном заказе в Одесской области; 5) Проект Закона Украины «О социальном заказе».

Учитывая своеобразие законодательства и административно-территориального устройства Украины, одесские разработчики предложили новую оригинальную схему действия социального заказа, заново разработали весь терминологический аппарат, дополнительно ввели конкурс разработчиков социальных проектов и, исходя из реальных социально-экономических и социально-политических особенностей развития украинского общества, детально проработали все базовые принципы и технологические процедуры применения социального заказа.

Проекты документов, подготовленные для вынесения на сессию городского совета, предварительно рассматривались во всех постоянных депутатских комиссиях, управлениях и службах горисполкома, обсуждались на семинарах с участием депутатов и представителей НКО. При подготовке окончательной редакции документов были учтены все ценные предложения, в том числе, поступившие от представителей Харькова, Черкасс, Днепропетровска, посетивших Одессу накануне сессии Одесского городского совета.

10 августа 2000 года Одесский городской совет, рассмотрев материалы по социальному заказу, представленные постоянной комиссией по совершенствованию структуры управления городом (председателем комиссии и докладчиком на сессии горсовета был Алексей Орловский), единогласно принял своим решением № 1440-XXIII «Положение о социальном заказе в городе Одессе». Этот день считается днем рождения социального заказа в Украине. Горисполкому было поручено в двухмесячный срок подготовить предложения по реализации механизма социального заказа уже в 2000 году, определив ориентировочные объемы необходимых для этого бюджетных средств.

Существенный толчок в продвижении в Украине идеи социального заказа дала первая международная конференция по вопросам социального заказа, которая состоялась в Одессе в сентябре 2000 года. На конференции были подведены первые итоги внедрения этого механизма в отечественную практику и обсужден разработанный специалистами Института социальных технологий и Ассоциации «КОВЧЕГ» проект Закона Украины «О социальном заказе», а также принято обращение к Верховной Раде Украины относительно ускорения принятия этого Закона (**приложение Б**), который впоследствии получил позитивный отзыв Главного научно-экспертного управления аппарата Верховной Рады Украины.

Благодаря усилиям активистов НКО и депутатов местных советов инициатива по внедрению механизма социального заказа получила поддержку и развитие еще в ряде регионов Украины, в т.ч. в 2001 году в городе Харькове было утверждено Положение о городском конкурсе социальных программ общественных и благотворительных организаций. В

развитие этой тенденции в 2003 году Хмельницким городским советом было утверждено Положение о городском конкурсе социальных проектов и программ неприбыльных организаций, которым в городе вводилась система муниципальных грантов, в том числе социальной направленности.

В течение 2004-2006 годов с использованием опыта Одессы механизм социального заказа был внедрен в Николаеве, Вознесенске, других городах Николаевской области. В 2005 году конкурсные процедуры привлечения НКО к решению актуальных социальных проблем были приняты в городах Киеве и Чернигове (в рамках конкурсной процедуры поддержки проектов молодежных и детских общественных организаций), в Черновцах (с использованием уже накопленного к тому времени в Украине опыта).

Впервые в Украине в 2005 году Днепропетровский областной совет в рамках областной Программы поддержки развития организаций гражданского общества принял механизм социального заказа на областном уровне. В течение 2007 – начала 2008 годов еще в нескольких городах были приняты положения о внедрении механизма социального заказа и муниципальных грантов.

Так, в 2007 году во Львове был принят Порядок проведения конкурсов социально-культурных проектов (как самостоятельная разработка на основе обобщения существующего в Украине опыта). В том же году в городе Алчевске Луганской области было разработано (в основном с использованием одесской модели) и принято Положение о городском конкурсе социальных проектов, а в городах Каменец-Подольском Хмельницкой области и Сарны Ровенской области – положение о внедрении системы муниципальных грантов для неправительственных организаций.

Также в 2007 году состоялся первый конкурс социальных проектов в городе Кременчуг Полтавской области. В начале 2008 года Положение о городском конкурсе социальных проектов для общественных организаций было принято в городе Комсомольске Полтавской области. Соответствующие регулирующие документы по внедрению механизма социального заказа, кроме упомянутых выше, были приняты в таких городах как: Боярка (Киевская обл.), Донецк, Луцк, Симферополь, Синельниково (Днепропетровская обл.), Бердянск (Запорожская обл.) и других.

Начиная с 2008 года, Донецким областным советом ежегодно принимаются условия и проводится областной конкурс мини-проектов местного развития, который является также своеобразной модификацией конкурса социального заказа.

Одесса и по сей день является одним из лидеров социального заказа в Украине. Не смотря на все экономические и организационные трудности, Одесский горсовет продолжает находить возможность финансировать эту программу.

Так, за 12 лет применения механизма социального заказа в Одессе прошло 12 конкурсов, где общественными и благотворительными

организациями, органами самоорганизации населения было подано **639** проектов, из которых конкурсная комиссия поддержала **276**. На выполнение социальных заказов из бюджета города за указанный период было потрачено **2 847 тыс. грн,** а привлечено дополнительно из небюджетных источников **11 254 тыс. грн,** то есть в 4 раза больше.

Еще одним городом Украины, где социальный заказ благодаря активной поддержке общественности и вниманию местных властей получил творческое развитие, является **Харьков.** Особенностью харьковского варианта этой социальной технологии является то, что здесь проводится одновременно два конкурса с участием НКО: **социального заказа** на решение приоритетных социальных проблем и **конкурса проектов** на предоставление социальных услуг наиболее уязвимым группам населения города.

По данным «Единой социальной сети» Харькова, за все время в конкурсах приняли участие в общей сложности **709 социальных проектов.** Из них 442 проекта получили финансовую поддержку от города. При этом соотношение привлеченных и бюджетных средств составило 3:1. Общественные организации заключили 506 договоров о совместной деятельности. Кроме того, за эти годы для работы в рамках проектов было привлечено 12,2 тыс. волонтеров, создано 1 535 рабочих мест, жители города получили **свыше 5 млн** различных социальных услуг.

По информации Департамента труда и социальной политики Харькова, в 2013 году в конкурсе социальных проектов приняло участие рекордное количество общественных организаций – 59, которые представили 112 социальных предложений и проектов, причем 11 организаций участвовали в конкурсе впервые. Из них экспертный совет выбрал **74** предложения **53** организаций-победителей.

1.3. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Социальный заказ в той форме, в какой он реализуется в развитых странах, является одним из многих механизмов взаимодействия между НКО и властью – как на местном, так и на государственном уровне. В частности, европейский и американский опыт местного самоуправления – этот опыт постоянной борьбы людей за право самим решать свои проблемы, позволил закрепить наиболее эффективные механизмы участия населения в решении проблем общества.

В контексте данного анализа важно подчеркнуть, что НКО выполняют две основные функции: первая – роль посредника между отдельными людьми, различными группами и государством, вторая – развитие гражданского общества, чтобы оно могло выполнять свою миссию противовеса при естественной тенденции государственной бюрократии к расширению сферы своего влияния и контроля. Другими словами, – это функция защиты и реализации индивидуальных прав и свобод граждан.

Исходя из осознания важности этих функций, НКО, демократические правительства и общественность стремятся расширить сферу деятельности организаций «третьего сектора». Наделение общества определенной долей власти – основа развития социального партнерства. Это способствует расширению индивидуальных свобод и ответственности в экономической сфере, сопровождается увеличением требований общественного контроля над политиками и государством.

То есть, процесс развития социального партнерства способствует демократической трансформации, структурным экономическим и политическим реформам, которые делают власть подотчетной своим гражданам. В результате люди получают долгосрочную выгоду, а не только временное улучшение своей экономической ситуации в рамках существующей системы.

Следовательно, повышение социальной активности граждан в сочетании с кризисом возможностей государства – вот два основных условия, которые позволяют НКО стать ведущей силой общественного развития. А по оценкам американских специалистов, почти треть средств, которые оборачиваются в некоммерческом секторе США, составляют средства, поступившие от государства через систему социальных контрактов. В Германии эта доля достигает 70, а во Франции 80 процентов.

В ФРГ после воссоединения Германии почти все дома престарелых и другие социальные учреждения бывшей ГДР, ранее находившиеся в ведении государственных социальных управлений, были переданы благотворительным организациям. Точно так же поступили и с больницами, и с детскими садами, которые стали учреждениями при некоммерческих организациях или самостоятельными некоммерческими организациями.

Все эти учреждения были переданы НКО вместе с персоналом, оборудованием и, что особенно важно, со своими бюджетами. Государству же отведена роль законодателя, устанавливающего правила взаимоотношений в социальной сфере и в отдельных случаях – посредника.

Опыт стран, прошедших аналогичный нашему этап в своем развитии (Венгрия, Польша, Чехия, Словакия и др.), свидетельствует, что государство, которое не в состоянии должным образом финансировать социальную сферу, должно решительно вставать на путь реформирования своей социальной политики по трем основным направлениям.

Во-первых, это разгосударствление социальной сферы и максимальное освобождение государства от функций непосредственного предоставления гражданам социальных услуг с перекладыванием этих обязанностей на НКО, как это имеет место в развитых странах мира.

Во-вторых, формирование рынка социальных услуг с реальной конкуренцией их производителей, в результате чего повышается качество и снижаются затраты на производство социальных услуг. А это обеспечивает более экономное использование тех скудных средств, которые государство в состоянии выделить на социальные нужды. В этих условиях задача государства – сделать так, чтобы некоммерческим и коммерческим

структурам было выгодно вкладывать свои ресурсы в социальную сферу. Причем здесь наряду с финансовыми подразумеваются и технические, физические, интеллектуальные и другие ресурсы.

В-третьих, внедрение комплексной системы социального заказа. Такая форма взаимодействия государства с НКО в современных условиях распространена во всех цивилизованных странах. В США, например, система социальных контрактов как форма реализации социального заказа является вторым по масштабам источником финансирования НКО – после их собственной хозяйственной деятельности.

Это не просто выделение средств на решение социально значимых задач, а целенаправленное на конкурсной основе предоставления ресурсов организациям, которые наиболее эффективно работают в социальной сфере. Тем самым администрация США экономит бюджетные средства. Например, в ФРГ местная власть финансирует некоммерческие организации при наличии четко разработанных программ и смет расходов в объеме, не превышающем 80% расходов на персонал, и до 70% всех расходов. Средства, которых не хватает, организация должна найти сама.

Для НКО Украины в постсоветском пространстве опыт социального партнерства США и Европы не может быть пока заимствован в полном объеме. Суммы средств, которые НКО в виде финансовой помощи получают от государства, составляет лишь примерно 10 % бюджета НКО. Поэтому внедрение системы социального заказа вызвало значительный интерес среди наиболее прогрессивных НКО Украины. Причем интерес именно практический.

В процессе внедрения механизма социального заказа стали также очевидны **основные сложности**, возникающие при его продвижении. К ним относятся: 1) неподготовленность власти к взаимодействию с НКО, незнание возможностей и состояния «третьего сектора»; 2) невосприятие властью «третьего сектора» как реальной общественной силы, с которой необходимо считаться, а тем более выходить на равноправные партнерское отношения; 3) преобладание внутриведомственных интересов и нежелание власти делиться бюджетными средствами. Это особенно проявилось, когда при принятии «Положения о социальном заказе» против этого выступили именно представители социальных комиссий и управлений; 4) профессиональная неготовность многих НКО к общему с властью решению серьезных задач в рамках социальных проектов, отсутствие у них опыта работы в условиях госказначейского сопровождения расходования бюджетных средств.

В отсутствие традиций партнерского взаимодействия между государством и НКО социальный заказ стал первым правовым механизмом, который регулирует финансовые и другие отношения между НКО и властью в решении социальных проблем. Таким образом, распространение социального заказа становится важным политическим шагом в направлении развития реального межсекторного социального партнерства.

1.4. СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ НОВОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ

Нельзя утверждать, что государство, местные органы власти ничего не делают для выхода из кризиса. Но применяемые ими шаги во многом непоследовательны, носят некомплексный, разновекторный характер, не учитывают региональных особенностей и материального положения тех слоев населения, интересы которых затрагивают реформы.

Что касается поддержки со стороны населения, то здесь речь идет не столько о понимании смысла реформ или их моральной поддержке, сколько о непосредственном массовом участии наиболее социально активных граждан в практическом осуществлении общественных преобразований.

До настоящего времени наиболее распространенным видом взаимодействия государства и производителя социальных услуг остается целевое финансирование. Эта форма реализации социальной политики сложилась еще в советское время, когда одно и то же коммунальное предприятие или учреждение из года в год выполняет определенные работы. При такой форме контроль со стороны исполнительной власти за качеством этих услуг минимальный, а общественный – номинальный. Конкуренция и конкурсность отсутствуют. Но средства активно расходуются и, вроде, дело движется.

Инициаторами применения социального заказа для решения той или иной социальной проблемы могут выступать как органы власти, так и представители общественности. Предложения по разработке социального проекта, направленного на решение этой проблемы, должны содержать возможные способы ее решения, сроки реализации и т.п. Инициатор определяет потребности в различных видах ресурсов и возможные источники их обеспечения, а также дает предварительную оценку социально-экономической эффективности и последствий реализации проекта.

Орган государственной власти или орган местного самоуправления в свою очередь принимает решение о подготовке целевой социальной программы и определяет государственного (муниципального) заказчика, который в дальнейшем будет нести ответственность за подготовку и реализацию целевой программы и контроль выполнения социальных проектов.

Заказчик дает исполнителям поручения (социальный заказ) в виде социального контракта (договора), который определяет права и обязанности заказчика и исполнителя в процессе решения проблемы.

Практика показывает, что наиболее адекватной гражданско-правовой основой выполнения социального заказа является договор (контракт) о возмездных услугах, который заключается между органом государственной власти или органом местного самоуправления и юридическим лицом. Организационной основой социального заказа является целевая социальная программа. При этом в отличие от сметно-бюджетного подхода средства в системе социального заказа выделяются не на финансирование содержания

учреждения (организации), а на осуществление комплекса мер по решению определенных социальных проблем.

Такой проблемно ориентированный программный метод решения проблем имеет ряд преимуществ и, в первую очередь, он позволяет более точно по сравнению с методами ведомственного финансирования рассчитать объем ресурсов (финансовых, интеллектуальных, кадровых), необходимых для решения приоритетных проблем, экономя средства.

Ведомственное финансирование неизбежно имеет рутинный характер, тогда как программный метод незаменим при решении новых или межведомственных проблем. Перестройка бюджетного процесса в направлении увеличения доли средств, выделяемых на целевые программы, и отказ от остаточного принципа их финансирования – пока сложная, но и наиболее актуальная задача на пути внедрения социального заказа.

Необходимо также отметить, что специфика социального заказа, в частности, возможность участия в его выполнении НКО и невозможность получения прибыли при предоставлении социальных услуг требует принятия **специального закона** о социальном заказе, тем более что социальный заказ пока не легализован в нашем законодательстве. Необходимость принятия такого закона диктуется и потребностью введения в практику его осуществления такого обязательного элемента, как открытые публичные конкурсы на определение исполнителя социального заказа и, самое главное, – изменение традиции финансирования социальных программ по остаточному принципу.

Учитывая, что социальный заказ является формой решения социально значимых проблем, внедрение этого механизма в стране должно осуществляться на всех уровнях: общегосударственном, региональном, муниципальном. Для этого предлагается внести соответствующий законопроект в Верховную Раду через профильные комитеты, разработать положение о конкурсе на право выполнения социального заказа, положение о независимых экспертных (конкурсных) комиссиях, систему социальных стандартов и другие необходимые технологические документы.

При разработке указанных документов должен учитываться мировой опыт, когда государство берет на себя поддержку и финансирование только так называемых «модельных проектов», инновационных, оригинальных разработок НКО. Остальные проекты должно поддерживаться на уровне областей, районов, городов.

Концепция авторов внедрения социального заказа в Украине строится на *приоритетности именно местного уровня власти* в решении социальных проблем населения. Когда люди должны получать необходимую поддержку, главным образом, в той среде, где живут и работают и где легче оценить их реальное положение и реальные потребности.

Мы исходим из того, что муниципальная социальная политика более технологична, экономична, эффективна и приближена к потребителю. В

связи с этим, кроме специального закона, предусматривается разработка и внедрение соответствующих нормативных документов на региональном и муниципальном уровнях, тем более что Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» предоставляет для этого органам местного самоуправления необходимые полномочия.

1.5. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ПРИМЕНЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА В УКРАИНЕ

В последние три года в Украине реализуется новая государственная политика в сфере развития гражданского общества, направленная на расширение участия граждан и институтов гражданского общества в управлении и активном применении различных механизмов взаимодействия между обществом и властью, в т.ч. механизма социального заказа.

Прямое упоминание о необходимости развивать конкурсные механизмы привлечения институтов гражданского общества, в том числе механизм социального заказа, содержится в Стратегии государственной политики содействия развитию гражданского общества в Украине и Плане первоочередных мероприятий по ее реализации, утвержденной указом Президента Украины от **24.03.2012 № 212/2012.**

План мероприятий по реализации в 2013 году Стратегии государственной политики содействия развитию гражданского общества в Украине, утвержденный указом Президента Украины от **25.06.2013 № 342/2013,** также содержит задание относительно внедрения механизма государственного заказа для общественных и благотворительных организаций.

Кабинет Министров Украины своим постановлением **от 12 октября 2011 № 1049** (с изменениями, внесенными постановлениями Кабмина от 05.12.2011 № 1373 и от 11.07.2013 № 562) утвердил Порядок проведения конкурса по определению *программ (проектов, мероприятий)*, разработанных институтами гражданского общества, для выполнения (реализации) которых предоставляется финансовая поддержка.

Порядок предназначен для организаторов конкурсов проектов, в качестве которых выступают центральные или местные органы исполнительной власти, являющиеся распорядителями бюджетных средств и/или ответственными исполнителями бюджетных программ. Этот порядок рекомендован также для использования органам местного самоуправления при конкурсном отборе наилучших проектов институтов гражданского общества, которые реализуются с использованием средств местных бюджетов.

В данном Порядке термин «институт гражданского общества» означает общественные объединения со статусом юридического лица и творческие союзы, которые согласно законодательству имеют право на получение финансовой поддержки за счет бюджетных средств. То есть, органы самоорганизации населения под действие этого порядка не подпадают – они по сути «потеряны» в данной системе межсекторного партнерства, хотя другим,

более ранним постановлением правительства – от 5 ноября 2008 г. № 976 «Об утверждении Порядка содействия проведению общественной экспертизы деятельности органов исполнительной власти» (п. 2) органы самоорганизации были названы в числе институтов гражданского общества.

Действие этого Порядка не распространяется и на случаи предоставления финансовой поддержки за счет бюджетных средств всеукраинским физкультурно-спортивным обществам, общественным организациям физкультурно-спортивной направленности, для выполнения программ и осуществления мероприятий аэрокосмического профиля среди детей и молодежи, а также всеукраинским общественным организациям инвалидов, ветеранов и их союзам, поддержки предприятий и организаций непроизводственной сферы УТОГ и УТОС, а также предприятий и объединений указанных обществ, которые направляют бюджетные средства на содержание собственных социально-культурных подразделений, национальным творческим союзам и их региональным ячейкам.

Такой избирательный подход к применению конкурсного и неконкурсного выделения средств по отношению к разным институтам гражданского общества ведет, по мнению экспертов, к снижению эффективности и адресности использования бюджетных средств, создает предпосылки для коррупции и как следствие – снижает уровень доверия наиболее активной части общества к власти.

Постановление № 1049 содержит достаточно жесткое ограничение по сроку деятельности НКО как участника конкурса с момента ее регистрации (а не фактического создания и начала работы) – НКО должна быть зарегистрирована не позднее, чем за два года до объявления конкурса.

Из нормы, содержащейся в п. 5 Порядка, что в случае если финансовая поддержка для выполнения программ (реализации проектов, мероприятий) осуществляется за счет средств государственного бюджета, конкурсное предложение могут подавать институты гражданского общества, которые имеют всеукраинский статус, не ясно, имеют ли право подать свою заявку на участие в конкурсе НКО, которые не имеют всеукраинского статуса, но согласно новому Закону Украины «Об общественных объединениях» могут действовать на всей территории Украины.

Конкурсное предложение должно содержать, в том числе, информацию о деятельности НКО в течение последних двух лет, об источниках финансирования, его материально-технической базе и кадровом обеспечении (п. 7). Здесь также не совсем ясно, что понимать под кадровым обеспечением – особенно в том случае, если НКО привлекает к выполнению своих проектов специалистов со стороны, в том числе на волонтерских началах.

Для рассмотрения конкурсных предложений и проведения мониторинга выполнения программ (реализации проектов, мероприятий) организатор конкурса образует конкурсную комиссию в составе не менее семи человек и утверждает ее персональный состав. Председателем

конкурсной комиссии назначается представитель организатора конкурса (пп. 9-10 постановления № 1049).

В состав конкурсной комиссии включаются представители организатора конкурса, председатель (уполномоченный представитель) общественного совета, образованного при организаторе конкурса в соответствии с постановлением Кабмина от 03.11.2010 № 996. Согласно Прядку, численность представителей организатора конкурса не должна превышать половины от числа членов комиссии. Но ведь кроме представителей организаторов в составе комиссии могут быть представители и других органов власти. В результате баланс между представителями власти и общественности может быть нарушен в пользу первых.

Довольно дискриминационной выглядит и норма п. 10, запрещающая быть членом комиссии представителю НКО, который подал предложение для участия в конкурсе. А требование о том, чтобы протоколы заседаний конкурсной комиссии подписывали все присутствующие на заседании члены комиссии, не всегда осуществимо – особенно, если в составе комиссии есть разные точки зрения, а также, если не все члены комиссии могут дожидаться оформления протокола, чтобы его подписать.

Поданные на конкурс проекты конкурсная комиссия оценивает по таким критериям:

- соответствие указанным в конкурсной документации целям и приоритетам;
- соответствие запланированных мероприятий поставленной цели;
- ожидаемая результативность программы (проекта, мероприятия), в том числе наличие конкретных результативных показателей выполнения программы;
- уровень кадрового и материально-технического обеспечения, необходимый для выполнения проекта;
- опыт осуществления деятельности в соответствующей сфере;
- наличие возможности продолжать выполнение проекта и после прекращения финансирования из бюджетных средств.

Окончательные объемы бюджетных средств для победителей конкурса определяются именно организатором конкурса с учетом принципа экономного использования бюджетных средств (п. 15). Не понятно, почему это не делает комиссия коллегиально. В данной норме содержится угроза коррупционных действий со стороны организатора конкурса.

Согласно Порядку, организатор конкурса вправе устанавливать дополнительные требования к содержанию отчета (п. 21). Данный пункт также несет в себе опасность безосновательных претензий к исполнителю проекта, если новые требования организатора не были обнародованы перед началом конкурса.

Конкурсная комиссия на основании заключения по результатам мониторинга и итогового отчета НКО может принять решение о том, что программа (проект, мероприятие) не выполнена, на основании чего организатор конкурса может потребовать вернуть бюджетные средства (п.

22). Если же речь идет о частичном невыполнении заданий или выполнении их в иной форме, не ясно, как поступать в этом случае – все ли средства возвращать, или возможны иные варианты.

Постановлением Кабинета Министров Украины **от 29.04.2013 № 324** утвержден **Порядок осуществления социального заказа за счет бюджетных средств**. Этот Порядок определяет в соответствии с Законом Украины «О социальных услугах» механизм формирования, исполнения и финансирования социального заказа *социальных услуг* негосударственными субъектами, за счет бюджетных средств, а также организацию и проведение конкурсов по привлечению таких средств. В случае если стоимость закупки социальных услуг равна или превышает размер, установленный частью первой статьи 2 Закона Украины «Об осуществлении государственных закупок» (100 тыс. грн), социальный заказ осуществляется не согласно Порядку, а в соответствии с указанным Законом.

Использование в последнем случае порядка осуществления закупки социальных услуг у негосударственных исполнителей социального заказа по правилам госзакупок нельзя признать правильным, поскольку при госзакупках при определении победителя тендера главным критерием является снижение цены предлагаемых услуг, а при социальном заказе решающую роль при определении победителей конкурса играет эффективность предлагаемых путей решения приоритетной проблемы, способность НКО реализовать предлагаемый ею проект и другие факторы, прямо не связанные с ценой услуг.

Таким образом, при применении Закона Украины «Об осуществлении государственных закупок» для случаев, когда стоимость закупки социальных услуг равна или превышает 100 тыс. грн, имеется серьезная опасность демпингования неквалифицированными исполнителями и снижения качества закупаемых услуг, а отсюда – и социального эффекта от их оказания.

Кроме того, если при госзакупках закупающая организация заранее знает, что она хочет приобрести, то при социальном заказе государственный или муниципальный орган знает только цели, которые хочет достичь, но не всегда знает, каким путем достичь этих целей. Наиболее эффективные пути достижения этих целей предлагаются именно НКО – участниками конкурса.

Социальный заказ осуществляется в **несколько этапов:**

1) формирование социального заказа, в т.ч. определение: потребностей населения определенной территории в социальных услугах (с учетом методических рекомендаций Минсоцполитики); приоритетов социального заказа, включающие перечень социальных услуг, предусмотренных местной программой развития системы их предоставления по результатам определения потребностей; перечень социальных групп и/или ориентировочную численность отдельных категорий лиц, являющихся потенциальными получателями социальных услуг; ориентировочный объем ежегодного финансирования социального заказа за счет бюджетных средств. По решению заказчика социальных услуг приоритеты социального заказа

могут определяться ежегодно или на период до трех лет – в зависимости от вида социальных услуг и социальных групп, которые их получают, с учетом потребности в постоянном предоставлении таких услуг;

2) выполнение социального заказа, в т.ч.: разработка задания на выполнение социального заказа, организация и проведение конкурса, заключение договора и его исполнение;

3) осуществление контроля за выполнением социального заказа, в т.ч. оценка качества предоставляемых социальных услуг, подготовка и представление отчетности.

Заказчик социальных услуг в течение месяца после утверждения соответствующего местного бюджета утверждает годовой план проведения конкурсов и обеспечивает его обнародование. Решение о проведении конкурса принимается заказчиком социальных услуг.

К конкурсному предложению прилагают: 1) участники конкурса – юридические лица: копию учредительных документов; баланс за предыдущий год и справку территориального органа Миндоходов об отсутствии налогового долга, выданную не позднее, чем за месяц до подачи конкурсного предложения; 2) участниками конкурса – физическими лицами-предпринимателями: копии паспорта и налоговой декларации об имущественном состоянии и доходах и/или налоговой декларации плательщика единого налога – физического лица – предпринимателя за предыдущий год; справка территориального органа Миндоходов об отсутствии налогового долга, выданная не позднее, чем за месяц до подачи конкурсного предложения.

Для рассмотрения конкурсных предложений заказчик социальных услуг образует постоянно действующую конкурсную комиссию в составе не менее пяти человек и утверждает положение о ней. В состав конкурсной комиссии включаются представители заказчика социальных услуг, общественных объединений, представляющих интересы социальных групп, которые являются потенциальными получателями социальных услуг, научных учреждений, специалисты по вопросам предоставления социальных услуг. Количество представителей заказчика социальных услуг не должно превышать половины количества членов конкурсной комиссии.

В этой норме, как и в Порядке № 1049, не учтено, что кроме представителей организаторов в составе комиссии могу быть представители и других органов власти. В результате баланс между представителями власти и общественности может быть нарушен в пользу власти. Правильнее было бы установить ограничение количества представителей НКО в составе комиссии – например, не менее половины. Кроме того, в Порядке № 324 не указано, каким количеством голосов присутствующих членов конкурсной комиссии принимаются решения.

Конкурсная комиссия оценивает конкурсные предложения по следующим критериям: 1) соответствие деятельности участника конкурса критериям деятельности субъектов, предоставляющих социальные услуги;

2) финансовое состояние участника конкурса, в том числе наличие кредиторской задолженности, возможность предоставления услуг за свой счет со стоимостной оценкой социальных услуг, состояние материально-технической базы; 3) опыт участника конкурса в сфере предоставления социальных услуг; 4) квалификация персонала, привлекаемого к оказанию социальной услуги, в том числе наличие соответствующего образования и опыта работы; 5) планируемое количество получателей социальных услуг; 6) стоимость социальных услуг, социальный заказ которых предполагается осуществить. Методика оценки конкурсных предложений утверждается Минсоцполитики.

Договор может предусматривать предоставление социальных услуг: 1) определенному количеству лиц, принадлежащих к определенной социальной группе и/или категории получателей социальных услуг, в случае, когда количество получателей может быть определено в пределах срока действия договора; 2) неопределенного количества лиц, принадлежащих определенной социальной группе и/или категории получателей социальных услуг, в пределах предусмотренной договором предельной численности таких лиц в течение определенного срока.

Финансирование социальных услуг за счет бюджетных средств осуществляется, согласно Порядку, после их фактического предоставления в полном объеме, предусмотренном договором. Такой порядок ограничивает возможность НКО, у которой, как правило, отсутствует резерв свободных средств, выполнять работы и услуги, требующие текущих затрат. Например, на приобретение материалов, бумаги, оплату электроэнергии, издание методической литературы, оплату труда экспертов и т.п. Не говоря уже о том, что данная норма является дискриминационной по отношению к НКО – исполнителю социального заказа по сравнению с исполнителями коммерческих договоров, в которых может быть предусмотрено авансирование, предоплата, поэтапная оплата выполненных работ и т.п.

В случае если заказчиком социальных услуг выявлен факт предоставления социальных услуг в объеме, не соответствующем объемам, определенным договором, исполнитель социального заказа возвращает средства за такие услуги.

Заказчик социальных услуг осуществляет контроль за целевым использованием бюджетных средств и качеством предоставления социальных услуг, не вмешиваясь в оперативную деятельность исполнителя социального заказа, в том числе имеет право присылать ему письменные запросы о представлении информации и/или документов, связанных с выполнением социального заказа.

К недостаткам этого акта можно отнести коррупционный риск, обусловленный тем, что п. 7 наделяет заказчика социальных услуг правом самостоятельно устанавливать критерии деятельности негосударственных субъектов, которым предлагается принять участие в конкурсе. Риск

заключается в том, что эти требования могут быть установлены «под своих» участников.

Требование, чтобы конкурсные предложения подавались исключительно на государственном языке, нарушает действующий Закон «О языках», в частности, противоречит п. 3 ст. 6, где говорится о том, что обязательность применения государственного языка или содействия его использованию в той или иной сфере общественной жизни не должны толковаться как отрицание или умаление права на пользование региональными языками или языками меньшинств в соответствующей сфере и на территориях распространения.

Кроме того, п. 2 ст. 10 упомянутого закона предусматривает принятие и публикацию актов местных органов государственной власти и органов местного самоуправления на государственном языке, региональном языке или языке меньшинства. Еще больше свободы в этом вопросе содержит ст. 18 о применении языка в сфере экономической и социальной деятельности.

1.6. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРЕИМУЩЕСТВА СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Экономические преимущества внедрения социального заказа перед другими формами решения социально значимых задач определяются следующими факторами:

1) Привлечение дополнительных ресурсов в сферу решения социальных проблем, на которые направлен социальный заказ. Если в эту сферу внедряется механизм социального заказа, то по условиям конкурса его победитель (он же и исполнитель социального заказа) должен дополнительно привлечь определенную сумму небюджетных средств (в зависимости от условий конкурса). Это уменьшает нагрузку на бюджет, помогает привлечь дополнительные небюджетные средства для финансирования социальной сферы и перекладывает часть материальной ответственности на плечи НКО. Подобная практика широко распространена за рубежом, причем в достаточно стабильных и процветающих странах. Здесь социальный заказ выступает в качестве формы совместного государственного и негосударственного инвестирования.

2) Максимизация эффекта при минимизации затрат. Ведь в большинстве НКО ниже уровень административных и накладных расходов. Кроме того, уровень оплаты труда персонала некоммерческой организации жестко не регламентирован и, как правило, ниже, чем в государственных или муниципальных учреждениях, предоставляющих аналогичные услуги.

3) Конкуренция и конкурсность как мотивирующие принципы социального заказа. Участие НКО в конкурсах проектов на социальный заказ дает им навыки поведения в условиях конкурентной среды, приучает к мысли, что денег просто так не дают, даже если в активе организации есть полезные и хорошие дела. Для того чтобы выиграть конкурс, необходимо уметь четко спланировать свою будущую деятельность, грамотно составить смету предполагаемых расходов, суметь продемонстрировать свои

преимущества перед конкурентами. Все это позволяет организаторам конкурсов социального заказа выбрать действительно наиболее достойных на данный момент исполнителей социального контракта и таким образом лучше застраховаться от неэффективного расходования средств, выделенных на решение социальных проблем.

1.7. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Разработка механизма социального заказа предусматривает, что его экономическая и социальная эффективность при внедрении в практику работы органов государственной власти и органов местного самоуправления позволяет эффективнее решать целый ряд организационных и технологических задач при реализации социальной политики. В частности:

1) Обеспечить открытость всех процедур разработки и реализации целевых социальных программ и формирования социального заказа. На первый план при инициации, разработке и реализации целевых социальных программ и социальных проектов выходят механизмы двустороннего обмена информацией: от общества к публичной власти и обратно.

Большая информационная открытость комплекса процедур социального заказа позволяет определить реальные и насущные проблемы более полно и своевременно – как с позиций ответственной за них власти, так и с точки зрения широких слоев населения, кого эти проблемы непосредственно касаются.

2) Детально отработать все практические процедуры. Учитывая тот факт, что основная сложность возникает именно на этапе практического использования механизма социального заказа, уже на начальном этапе необходимо выполнить детальный анализ возможных вариантов решения проблем и выявить «подводные камни». Ведь часто под видом «упрощения процедур» в деятельности чиновников имеют место и злонамеренные действия, направленные на незаконное получение выгоды. Причем для обеспечения адекватности норм, процедур и критериев требованиям времени предусмотрен процесс их постоянного совершенствования.

3) Сформировать жесткие критерии и нормы оценки соблюдения процедур и контроля качества предоставления социальных услуг. Обоснованная система критериев, используемых для оценки того или иного проекта, – это основа эффективной оценки и жизнеспособности этого проекта. Четкость системы критериальных оценок, полнота охвата ими существенных характеристик социальных проектов, процедурная определенность и независимость экспертных оценок – это база, которая обеспечивает конечную объективность и взвешенность выводов конкурсной комиссии.

4) Установить жесткую контрактную взаимозависимость сторон. Разработка социальных программ и выполнение социального заказа рассчитаны на двустороннюю финансово-правовую «твердость», поскольку здесь речь идет, как правило, о бюджетных средствах, которых всегда

катастрофически не хватает и использование которых жестко контролируется государственными органами.

5) Обязательно осуществлять пилотные проекты. Поскольку предлагаемая социальная технология при осуществлении социального заказа сопровождается расширением круга субъектов потребления бюджетных средств, должно быть предусмотрено выполнение пилотных проектов, в ходе которых отрабатываются процедуры, критерии, нормы и правила, а также вносятся необходимые уточнения и коррективы в первоначальные формы технологических документов.

6) Производить независимую и объективную внешнюю оценку на этапе формирования и реализации социального заказа. Независимая экспертиза, основанная на привлечении специалистов, в том числе и негосударственных структур, обеспечивает более высокий уровень объективности. Сейчас в нашей стране социальные программы чаще всего формируются и выполняются практически без участия независимых экспертов, в то время как необходимость в создании реального рынка оценочной деятельности социальных программ не менее важна, чем оценка других объектов, например, подлежащих приватизации.

Независимая экспертиза и оценка при разработке и реализации проектов могла бы выполнять функцию, аналогичную роли третейского суда, что характерно для любого демократического общества. Независимая экспертная оценка предполагается как действительно универсальный индикатор качества всех процедур, связанных с разработкой и реализацией социальных программ и социальных проектов. Отсутствие такой функции может привести к ошибкам и злоупотреблениям в среде чиновничества, к коррупции.

7) Обеспечить высокую организационную и финансовую встроенность новаций в действующие системы. Разработка новых технологических механизмов управления социальной сферой учитывает и способность их органично встроиться в существующую систему финансовых отношений. Наивно и непрофессионально было бы рассчитывать на возможность одномоментной замены отраслевого принципа формирования бюджета и финансирования социальной сферы на программно (скорее, проблемно) - целевой. Во многом этому может способствовать принятие отдельных социальных бюджетов.

8) Благодаря технологической повторяемости процедур создать возможность распространения положительного опыта на всю территорию Украины. Предлагаемые разработки организационного и технологического внедрения социального заказа рассчитаны на повторяемость. Унификация процедур должна быть высокой, поскольку предполагается распространение этого механизма на любую часть территории Украины. Что, несомненно, является одним из ключевых факторов оптимизации управления социальной сферой и более эффективного решения социальных проблем в Украине.

1.8. СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРЕИМУЩЕСТВА СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

При разработке всей системы внедрения социального заказа, особенно на региональном и муниципальном уровнях, учитывается, что социально-политическая эффективность внедрения социального заказа в практику взаимоотношений органов власти и НКО определяется следующими обстоятельствами:

1) Внедрение механизма социального заказа ведет к повышению адресности, доступности и массовости социальных программ. Это обеспечивается, прежде всего, информационной доступностью для общественности всех этапов целевого социального планирования и осуществления социального заказа: инициирование, формирование, реализация программ и проектов, гласное выполнение, оценка итогов. Причем предполагается не только публикация материалов о проведенных конкурсах и их результатах, а и создание возможности свободного движения информации между заказчиками и исполнителями социального заказа и потребителями социальных услуг. При таком подходе у чиновников будет гораздо меньше возможностей решать эти вопросы кулуарно и заангажированно.

2) Внедрение механизма социального заказа неизбежно ведет к расширению опоры на общественные ресурсы при выполнении социально значимых проектов. Это обеспечивается условиями конкурсов НКО на право стать исполнителем социального заказа, которые предусматривают максимальную мобилизацию собственных ресурсов НКО и привлечение дополнительных небюджетных средств на выполнение этого заказа и решение социальных проблем.

3) Внедрение механизма социального заказа значительно повышает социальную, творческую активность населения. Выполнение этой задачи обеспечивается открытостью конкурсов, которая придает каждому уверенность, что его интересная идея, предложение будут услышаны и приняты во внимание, не говоря уже о том, что принятие закона о социальном заказе придаст импульс повышению творческой активности населения, как в свое время принятие закона «Об объединениях граждан» привело к существенному развитию третьего сектора.

4) Внедрение механизма социального заказа рассчитано на повышение социальной защищенности всех категорий населения, поскольку участие общественности в выполнении социальных программ существенно повысит их эффективность, а общественные организации и другие НКО станут более мобильными и профессиональными. Все это позволит активизировать новые источники общественных инициатив и поможет наименее защищенным слоям населения найти реальную опору в обществе на принципах социальной взаимопомощи.

5) Внедрение механизма социального заказа обеспечивает значительное расширение общественного контроля за деятельностью органов власти благодаря тому, что обязательными принципами механизма

социального заказа является открытость, целевой характер движения информации и необходимость адекватной реакции власти на нее. Необходимость такого контроля подчеркивается в целом ряде законодательных актов, в частности в Законах Украины «О жилищно-коммунальных услугах» (2004), «О благоустройстве населенных пунктов» (2005), «Об основах внутренней и внешней политики» (2010) и другие.

6) Внедрение механизма социального заказа является одной из самых эффективных форм социального партнерства и достижения социального согласия в обществе. НКО становятся равноправными партнерами власти в решении социальных проблем территориальных громад. Широкое привлечение некоммерческих организаций, общественности к участию в публичных конкурсах и реализации социальных заказов устраняет подозрение широких слоев населения в нерациональном использовании средств, выделяемых на социальные нужды, в коррупции и протекционизме государственных служащих. Все это позволяет укрепить социальное взаимопонимание и достичь определенного социального согласия на пути формирования гражданского общества и в конечном итоге создает в обществе социальный и духовный плацдарм для реального и эффективного проведения экономических, политических и административных преобразований в Украине.

7) Наконец, внедрение механизма социального заказа влечет за собой более адекватное перераспределение социальной ответственности между властью и обществом. Опыт показывает, что в рыночной экономике функция оператора на рынке социальных услуг не является необходимой для государства. Функция государства в этих вопросах заключается в создании правовой базы, позволяющей НКО в соответствии с установленными социальными стандартами на конкурентной основе предоставлять потребителям социальные услуги согласно их материальным возможностям, в том числе бесплатно. Решение многих социальных проблем берет на себя общество, в первую очередь, через общественные, благотворительные организации, органы самоорганизации населения и другие НКО. Внедрение механизма социального заказа является реальным и эффективным шагом в этом направлении.

1.9. ПРАВОВОЕ ОБОСНОВАНИЕ ПРИМЕНЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА В УКРАИНЕ

1.9.1. Характер правоотношений между сторонами социального заказа

Реалиями сегодняшнего дня в нашей стране является наличие нерешенных социальных вопросов, обнищание значительной части населения, задолженность по выплате заработной платы и пенсий, вынужденные простои значительной части производств и соответственно скрытая и зарегистрированная безработица, стагнация медицины, сферы жилищно-коммунальных услуг, образования, науки и культуры, высокий уровень коррупции и преступности. На фоне этого делается вывод, что

социальную сферу нельзя рассматривать далее только как потребителя финансовых и материальных ресурсов. Социальные факторы должны быть отнесены к доминирующим в структуре экономического роста.

Отсюда очевидно: наша приверженность европейскому выбору и верность общечеловеческим ценностям смогут быть реализованы только на основе последовательного утверждения демократических основ развития общества, прав и свобод человека во всех их проявлениях.

В этом контексте необходимо отметить ту характерную особенность предлагаемого механизма социального заказа, что его исполнителями могут быть исключительно общественные и благотворительные организации, а также органы самоорганизации населения. Все эти общественные объединения имеют статус неприбыльных и рассматриваются как непредпринимательские организации (ст. 85 Гражданского кодекса Украины).

Указанные требования относительно статуса исполнителя социального заказа призваны стимулировать развитие НКО и тем самым обеспечить реальное продвижение Украины по пути становления основных принципов гражданского общества. Напомним: в основе механизма социального заказа лежит принцип расходования на социальные нужды бюджетных и небюджетных средств путем финансирования не ведомств и бюджетных учреждений, а целевых социальных программ и проектов, что превращает социальный заказ в один из самых экономичных путей решения социальных проблем. Это имеет особое значение в условиях административной реформы, проводимой в Украине, и существенного сокращения административно-управленческого аппарата.

Правовые отношения, совокупность прав и обязанностей, возникающих между заказчиком и исполнителем социального заказа, принципиально отличаются от существующих между государственным органом и подведомственным ему учреждением. Государственные и муниципальные учреждения получают сметно-бюджетное финансирование. Отношения, возникающие в связи с составлением смет и расходованием средств такими учреждениями, регулируются финансовым правом, которое во многом схоже с административным – отношения, которые регулируются этими отраслями права, возникают не по обоюдному согласию, а по воле одной из сторон, то есть как отношения власти и подчинения.

Основной метод регулирования этих отношений – государственно-властные предписания того участника правоотношений, который наделен властными полномочиями. Сметно-бюджетное финансирование – это безвозвратное и безвозмездное предоставление денежных средств на основе общих принципов финансирования, в частности, принципа плановости. Для имущественных же отношений, возникающих из договора как правовой основы социального заказа, характерны равенство сторон, автономия воли, экономическая обособленность и свобода договора – все то, на чем основывается гражданское право.

Равенство сторон (участников) выражается в том, что ни одна из них не может быть наделена властными полномочиями по отношению к другой. Государство Украина, Автономная Республика Крым, области, районы, города, поселки, села, районы в городах и их территориальные общины, которые вступают в правоотношения, регулируемые гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами, являются особыми субъектами гражданского права.

Они не являются юридическими лицами. От их имени приобретают и осуществляют имущественные права и обязанности органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Ответственность за неисполнение обязательств по договору включает ряд мероприятий, направленных либо на обеспечение обязательства, либо на компенсацию имущественных потерь, которые несет потерпевшая сторона. Компенсационный характер ответственности является отличительной чертой гражданского права. Универсальная мера гражданско-правовой ответственности – возмещение убытков.

Специфика социального заказа предполагает: если исполнитель нарушит свои обязательства, наиболее действенный способ защиты интересов заказчика – поручить выполнение обязательства третьим лицам и потребовать от исполнителя возмещения понесенных расходов и других убытков. В этом случае исполнитель (НКО) будет отвечать всем своим имуществом, но ни руководство, ни учредители организации ответственности не понесут (если, конечно, в их действиях нет состава преступления).

Совсем другие меры и способы ответственности существуют в финансовом праве. За нецелевое расходование средств отвечает руководитель бюджетной организации. Находясь в подчиненном к органу государственного управления положении, он может быть наказан дисциплинарно (ему могут объявить выговор, перевести на другую работу, уволить), но бюджетное учреждение при этом не будет нести имущественной ответственности, поскольку все его имущество является государственной или муниципальной собственностью.

Социальный заказ выполняется на основе договора, заключаемого между органом исполнительной власти или органом местного самоуправления, с одной стороны, и НКО – с другой. Пока в Украине опыта такой правовой работы мало, тем более что Гражданский Кодекс Украины среди отдельных видов обязательств не предусматривает договора на выполнение именно социального заказа.

Однако до внесения необходимых корректив в правовую базу работа по социальному заказу может осуществляться, так как свобода договора позволяет сторонам вступать в договорные отношения – как предусмотренные, так и не предусмотренные законом или иным правовым актом, не противоречащие этому акту. В зависимости от характера задачи договор на

выполнение социального заказа может быть наиболее близким по своей правовой сути к одному из видов договоров подряда, в частности, бытового заказа, предусмотренного ст. 348 Гражданского Кодекса Украины, или к виду договоров возмездного оказания услуг.

Первый вид договора будет иметь место, если его предметом является работа, создающая материальный результат, который должен быть передан заказчику. Во втором случае – это договор по обслуживанию бытовых потребностей граждан. В третьем случае исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия), а заказчик обязуется оплатить эти услуги. Средства, полученные исполнителем социального заказа от заказчика, являются именно финансированием, а не субсидией или финансовой помощью.

Для более точного определения правовой сущности социального заказа необходимо его также отличать от целевого финансирования и государственной закупки. В системе сметно-бюджетного финансирования органы государственного управления и местного самоуправления обязаны предоставлять денежные средства всем своим учреждениям в соответствии с определенными нормативами. В системе же социального заказа, выступая стороной в гражданском обороте, эти органы пользуются свободой договора, то есть могут выбирать юридических лиц, с которыми будет заключен договор, и свободно согласовывать его условия в пределах собственных полномочий.

Существенным отличием договора на выполнение социального заказа от договора на выполнение государственной закупки и договора подряда является то, что потребителями этих услуг будут люди, которые не связаны с исполнителем никакими обязательствами. В свою очередь, эти различия требуют включения в договор социального заказа (в социальный контракт) специальных мер контроля со стороны заказчика за качеством предоставляемых услуг и механизмов защиты прав потребителей этих услуг (населения).

1.9.2. Конкурсные принципы социального заказа

Инициаторами постановки социальных проблем для решения с помощью механизма социального заказа могут выступать любые юридические и физические лица. При этом предложения о программной разработке проблемы обязательно должны содержать возможные направления ее решения, предполагаемый перечень мероприятий, возможные сроки их реализации. Инициатор обязан определить потребность в ресурсах и возможные источники их обеспечения, а также дать предварительную оценку социально-экономической эффективности и последствий реализации проекта.

Достаточно четко должна быть определена и процедурная сторона договорного процесса социального заказа. Орган исполнительной власти или орган местного самоуправления принимает решение о подготовке целевой социальной программы и определяет заказчика, который в

дальнейшем будет нести ответственность за ее подготовку и реализацию. После определения наилучшего варианта решения социальной проблемы в виде социального проекта заказчик дает исполнителю поручение (социальный заказ) в виде договора (социального контракта), который определяет права и обязанности заказчика и исполнителя.

Между моментом утверждения целевой социальной программы и процессом подписания договора заказчиком с ее исполнителем на решение той или иной социальной проблемы в системе социального заказа обязательно должна существовать процедура конкурсного отбора исполнителей. После определения результатов конкурса заказчик и победитель конкурса подписывают договор (социальный контракт), руководствуясь действующим законодательством Украины.

Программный метод решения социальных проблем имеет ряд преимуществ и, в первую очередь, он позволяет более точно по сравнению с методом ведомственного финансирования рассчитать необходимые для решения проблемы ресурсы (финансовые, интеллектуальные, кадровые). Ведомственное же финансирование неизбежно имеет рутинный характер.

1.9.3. Основные стадии жизненного цикла социального заказа

Процесс выявления и решения социальной проблемы с помощью социального заказа можно условно разделить на следующие основные стадии его жизненного цикла.

На первой стадии происходит выявление и формулирование социальной проблемы, существующей в сфере жизнедеятельности целевой социальной группы. Инициатором этого могут стать как органы власти, так и НКО. Органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, ответственные за решение той или иной социальной проблемы и наделенные для этого соответствующими полномочиями и ресурсами, осознавая и анализируя причины социальной проблемы, формируют задачи по ее решение.

На второй стадии из числа органов власти назначаются заказчики социального заказа, а среди потенциальных исполнителей социального заказа проводится конкурс на разработку лучших вариантов социального проекта, направленного на решение обозначенной социальной проблемы.

На третьей стадии между заказчиком и победителем конкурса социальных проектов – исполнителем социального заказа заключается социальный контракт. Заказчик выделяет исполнителю предварительное финансирование, предоставляет ему в пользование имущество и объекты недвижимости, необходимые для выполнения социального контракта. Исполнитель за счет собственных возможностей или с помощью спонсоров обеспечивает при выполнении проекта привлечение оговоренного объема дополнительных ресурсов.

На четвертой стадии исполнитель при соответствующем контроле заказчика выполняет задачи, предусмотренные условиями социального

контракта. Данный этап завершается оформлением Акта сдачи-приемки выполненных работ, на основании чего заказчик осуществляет окончательное финансирование исполнителя.

На пятой (постконтрактной) стадии заказчик и исполнитель в течение срока, обусловленного социальным контрактом, осуществляют мониторинг состояния социальной группы, на удовлетворение потребностей и интересов которой был направлено социальный проект. Данные этого постконтрактного мониторинга могут служить основанием для формирования нового задания на решение социальной проблемы и начала нового жизненного цикла социального заказа.

1.9.4. Анализ пригодности действующей нормативно-правовой базы Украины для внедрения социального заказа

Как показал анализ действующих в настоящее время в сфере применения механизма социального заказа постановлений Кабинета Министров Украины от 12.10.2011 № 1049 и от 29.04.2013 № 324, эти подзаконные акты не в полной мере удовлетворяют требования законодательной регламентации данного механизма, поскольку не являются обязательными для системы местного самоуправления – уровня, где применение социального заказа способно дать наибольший социальный и экономический эффект, – а также содержат целый ряд существенных дефектов, которые снижают все остальные виды эффектов от применения этого механизма на практике.

Для выяснения реальных возможностей практического применения механизма социального заказа в условиях существующего в Украине нормативно-правового поля экспертами проанализированы законы Украины, указы и распоряжения Президента Украины, постановления Кабинета Министров Украины, включая указанные выше НПА, а также ведомственные организационно-распорядительные акты на предмет наличия в них норм, обеспечивающих применение механизма социального заказа по следующим правовым основаниям:

1) право НКО участвовать в разработке и реализации социальных проектов и программ органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

2) право органов исполнительной власти и органов местного самоуправления вступать с негосударственными исполнителями социальных работ и услуг в договорные отношения, основанные на нормах гражданского права;

3) право органов исполнительной власти и органов местного самоуправления финансировать за счет средств бюджета и других источников работы и услуги НКО в социальной сфере;

4) наличие в распоряжении органов исполнительной власти и органов местного самоуправления бюджетных и небюджетных средств, которые могут быть направлены на решение социальных проблем;

5) целесообразность и обязательность для органов исполнительной власти и органов местного самоуправления осуществлять разработку и реализацию целевых социальных программ для комплексного решения социальных проблем;

6) возможность применение конкурсного подхода для определения наиболее эффективного исполнителя социальных программ и социальных проектов;

7) наличие механизмов материальной заинтересованности исполнителей и соисполнителей социального заказа в виде льгот по налогам, сборам, арендной плате и т.д.;

8) наличие механизмов контроля и отчетности во взаимоотношениях заказчика и исполнителя социальных работ и услуг;

9) наличие механизмов реализации правовой ответственности сторон, вступающих в гражданско-правовые отношения.

Анализ действующих в Украине нормативно-правовых актов с позиций перечисленных аспектов позволил сделать следующие выводы о возможности применения социального заказа:

1. В общих и целом ряде специальных нормативно-правовых актов, действующих в Украине, предусмотрено право НКО участвовать совместно с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в решении социальных проблем.

2. Рядом действующих нормативно-правовых актов предусмотрено право органов исполнительной власти и органов местного самоуправления вступать в гражданско-правовые отношения с НКО на договорной основе.

3. Бюджетная система Украины предусматривает право государственных распорядителей бюджетных средств, распорядителей бюджетных и небюджетных средств местного самоуправления финансировать участие НКО в осуществлении социальных программ и социальных проектов.

4. В распоряжении органов исполнительной власти и органов местного самоуправления предусмотрено наличие бюджетных и небюджетных средств, которыми они по своему усмотрению могли бы распорядиться для финансирования работ по социальному заказу.

5. Разработка и реализация целевых социальных программ признана одной из приоритетных форм реализации социальной политики на общегосударственном и местном уровнях.

6. В составе нормативно-правовой базы имеются акты, регламентирующие процедуры конкурсного определения исполнителей ответственных работ и поставщиков социальных услуг.

7. В арсенале органов государственной власти и органов местного самоуправления есть определенные правовые возможности (в виде налоговых и других льгот) для стимулирования участия НКО, спонсоров и меценатов в осуществлении социальных заказов.

8. В действующих нормативно-правовых актах предусмотрены механизмы контроля и отчетности во взаимоотношениях заказчика и исполнителя социальных работ и услуг, которые вступают в гражданско-правовые отношения.

9. В общих и специальных законах есть положения об ответственности сторон, вступающих в договорные отношения, в частности, по поводу выполнения социальных работ и услуг.

Вместе с тем перечисленные выше организационно-правовые аспекты применения механизма социального заказа присутствуют в нормативно-правовых актах фрагментарно, не объединены в единую логическую систему, не охватывают целый ряд отраслей социально-экономического и культурного развития, не обеспечивают все уровни исполнительной власти и местного самоуправления.

Все это диктует настоятельную необходимость разработки дополнительных нормативно-правовых актов, обеспечивающих функционирование в Украине института социального заказа, в частности, Закона Украины «О социальном заказе», Типовых положений о местных социальных заказах соответствующего уровня, а также внесения необходимых изменений в существующие сегодня правительственные, ведомственные и местные инструкции по разработке, утверждению и реализации социальных программ.

Таким образом, в Украине в настоящее время созданы определенные правовые основания для применения социального заказа, в том числе:

• *политико-правовые* – в виде четко сформулированного конституционного статуса Украины как социального, демократического, правового государства и стратегического курса ее преобразования в социально-рыночное государство, делегирование части полномочий и ответственности в сфере социальной политики общегосударственного уровня региональном и муниципальном (по вертикали) и от государственных органов – коммерческим и некоммерческим организациям (по горизонтали);

• *экономико-правовые* – в виде конституционных норм бюджетного строительства и закона о бюджетной системе Украины, которые в принципе предусматривают направление значительной части бюджетных ресурсов на те уровни публичного управления, которые максимально приближены к решению социальных проблем; в виде законодательно гарантированных органам местного самоуправления прав и высокой степени самостоятельности в распоряжении своими бюджетными и небюджетными финансовыми ресурсами, в частности, целевыми фондами; в виде традиционных для украинских предпринимателей меценатства и спонсорства, направленных на помощь ближнему;

• *общественно-правовые* – в виде комплекса нормативно-правовых актов, на основе которых в Украине активно создаются и развиваются организации «третьего сектора», различные формы самоорганизации населения, волонтерства, социальной само- и взаимопомощи;

• *нормативно-правовые* – в виде комплекса законов и других нормативно-правовых актов, действующих в настоящее время в сфере социальной политики, которые должны быть предметно дополнены нормами, определенными по итогам выполнения этого проекта;

• *организационно-правовые* – в виде существующих организационно-распорядительных документов и определенного опыта деятельности местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по разработке и реализации целевых программ, проведению конкурсов на выявление наиболее эффективных исполнителей, проведению научных, научно-технических и экологических экспертиз проектов и программ и т.п.

1.10. ПРИОРИТЕТНЫЕ ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ ДЛЯ ВНЕДРЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Как отмечалось выше в социально-экономическом обосновании, механизм социального заказа как наиболее эффективный инструмент реализации новой социальной политики в Украине целесообразно направить, прежде всего, на решение приоритетных социальных проблем общества в целом и его отдельных групп.

Анализ социально-экономической ситуации в Украине позволяет определить приоритетные области социальной сферы, где в наибольшей степени проявляется острота социальных проблем, в решении которых участие НКО может быть наиболее эффективным. К этим областям можно отнести такие:

1. Социальная защита населения.

2. Занятость населения и регулирование рынка труда.

3. Социальная помощь.

4. Социальная и социально-психологическая поддержка, содействие активному долголетию пожилых и общественной активности социально уязвимых категорий населения.

5. Негосударственное пенсионное обеспечение.

6. Негосударственное социальное страхование.

7. Социальное обслуживание (в том числе в стационарных учреждениях).

8. Помощь пострадавшим от стихийных бедствий, экологических и техногенных катастроф.

9. Социальная адаптация и помощь беженцам.

10. Поддержка становления и развития молодежи.

11. Поддержка детских и молодежных общественных инициатив.

12. Охрана природы.

13. Поддержка образования и воспитания.

14. Поддержка здорового образа жизни, охрана здоровья населения.

15. Возрождение и развитие национальной культуры и духовности.

16. Развитие физкультуры и спорта.

17. Борьба с алкоголизмом и наркоманией.

18. Самоорганизация граждан по месту жительства.

19. Охрана и содержание объектов культуры, памятников истории и архитектуры.

20. Организация экологического образования и воспитания.

21. Правовое просвещение и правовая защита населения.

22. Поддержка деятельности НКО, направленной на решение социально значимых проблем.

23. Сохранение военно-исторических реликвий, военно-патриотическое воспитание населения.

24. Борьба с ВИЧ-инфекций и СПИДом, социальная защита пострадавших от этих недугов.

25. Улучшение демографической ситуации в Украине.

26. Помощь в захоронении малообеспеченных и одиноких граждан, оказании ритуальных услуг.

27. Благоустройство населенных пунктов и др.

1.11. ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕХАНИЗМА СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

1.11.1. Подготовка к внедрению механизма социального заказа

Опираясь на комплекс правовых норм, которые, как показано выше, обеспечивают возможность внедрения механизма социального заказа на местном уровне, городской или областной совет должен принять решение, которым утвердить Положение о социальном заказе на определенной территории вместе с комплектом технологических документов.

При этом местный совет поручает горисполкому или соответствующей государственной администрации реализовать этот механизм, определив с помощью постоянных комиссий, подразделений исполнительной власти и общественности приоритетные социальные проблемы, подлежащие решению с помощью механизма социального заказа, определив ориентировочные объемы необходимых для этого бюджетных средств и осуществив все другие процедуры, предусмотренные жизненным циклом социального заказа. Принятию подобного решения местным советом должна предшествовать большая подготовительная работа как информационного, просветительского, так и прикладного, технологического характера.

Для разработки комплекта необходимых документов целесообразно создать рабочую группу − отдельную или на базе профильной депутатской комиссии − с участием депутатов местного совета, работников исполнительных органов, представителей науки и общественности. Рабочая группа должна изучить опыт использования механизма социального заказа в Одессе, Харькове, Львове, Донецке и в других городах и на этой основе

разработать проекты необходимых документов, по которым целесообразно провести профессиональное и общественное обсуждение.

Проекты документов также предварительно должны быть рассмотрены в депутатских комиссиях, управлениях и службах горисполкома, соответствующих местных государственных администраций, на специально организованных практических семинарах с участием представителей НКО, науки и других заинтересованных лиц.

В пояснительной записке к проекту решения местного совета особое внимание должно обращаться на актуальность внедрения в практику работы совета и его органов, местных органов исполнительной власти социального заказа как одного из наиболее эффективных механизмов взаимодействия власти с НКО.

Следует подчеркнуть, что актуальность применения механизма социального заказа возрастает в условиях административной реформы, которая в настоящее время проводится в Украине и сопровождается сокращением численности административно-управленческого персонала на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления.

Следует отметить, что внедрение социального заказа позволит привлечь в сферу решения приоритетных социальных проблем дополнительные небюджетные ресурсы, сделать более открытой для граждан работу органов местной власти и соответственно повысить доверие к ней, усилить роль «третьего сектора» в решении социальных проблем, создать благоприятные условия для развития полезных общественных инициатив, то есть создать предпосылки для формирования на местном и общегосударственном уровне основ гражданского общества.

1.11.2. Основные принципы и подходы к внедрению механизма социального заказа

Принятое местным советом Положение о социальном заказе должно определять правовые, организационные и финансовые основы социального заказа, а также порядок формирования и реализации социальных заказов на всех уровнях местного самоуправления на определенной территории. В Положении должны рассматриваться как вопросы подготовки социального заказа, так и порядок определения его исполнителей, формирования социального контракта, организации выполнения социального контракта и оценки результатов его выполнения.

Кроме того, Положение должно содержать комплект образцов и форм рабочих документов, методических рекомендаций и другой технологической документации, обеспечивающей практическое применение механизма социального заказа. К ним относятся: формы перечня приоритетных социальных проблем и комплекса задач по решению социальных проблем с применением социального заказа; требования к оформлению целевых социальных программ и социальных проектов; типовые формы социального контракта, календарного плана выполнения работ, калькуляции их

сметной стоимости; форма Акта сдачи-приемки выполненных работ и другие документы.

Целью социального заказа, согласно Положению, является повышение эффективности использования бюджетных и небюджетных средств для решения социальных проблем определенной территории, привлечение дополнительных ресурсов в социальную сферу, повышение адресности и массовости предоставления социальных услуг, адекватное перераспределение социальной ответственности между государством и обществом, повышение доверия населения к власти.

Социальный заказ осуществляется на базе следующих основных принципов:

- приоритетности решаемых социальных проблем;

- комплексности в подходе к их решению;

- сочетании бюджетного, небюджетного и других видов финансирования;

- конкурентности в определении исполнителей;

- гласности и открытости всех процедур;

- широкой опоры на общественные ресурсы;

- сочетания инициативы исполнителей с их ответственностью за соблюдение условий социального контракта.

Социальный заказ как механизм решения социальных проблем должен применяться, как правило, в тех областях социальной сферы, острота социальных проблем в которых максимальная и где участие НКО может быть наиболее эффективным. Такие приоритетные области социальной сферы приведены в разделе 1.9.

В зависимости от масштабности социальных проблем, для решения которых используется механизм социального заказа, в крупных городах с районным делением устанавливается, как правило, три уровня применения социального заказа: городской, районный и локальный (в пределах территории органа самоорганизации населения). В городах без районного деления – соответственно два уровня – городской и локальный.

Финансовое обеспечение социального заказа осуществляется за счет средств городского и районных бюджетов, средств целевых фондов, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления, средств органов самоорганизации населения, НКО, за счет самообложения налогом населения соответствующих микрогромад, благотворительных взносов и средств из других незапрещенных законом источников.

Что касается материально-технического обеспечения социального заказа, то оно должно осуществляться за счет имущества заказчика, переданного исполнителю на период выполнения социального заказа в пользование на льготных условиях или безвозмездно, имущества

исполнителей, а также имущества спонсоров, привлекаемых исполнителем к выполнению социального заказа.

1.11.3. Подготовка социального заказа

Как было указано выше, механизм социального заказа применяется для решения наиболее острых социальных проблем. Эти проблемы:

- должны быть отнесены Конституцией Украины, законами Украины и другими нормативно-правовыми актами к ведению тех органов публичной власти и органов самоорганизации населения, на уровне которых реализуется механизм социального заказа;

- должны быть определены как приоритетные в актах законодательства и в нормативных актах органов местного самоуправления;

- в настоящее время не решены или решаются недостаточно эффективно;

- могут быть решены или уже решаются силами или с участием НКО.

Перечень приоритетных социальных проблем, решение которых планируется осуществить в определенный период с применением механизма социального заказа, утверждается местным советом и является составной частью плана социально-экономического развития территории. При необходимости местный совет в текущем порядке может вносить изменения в утвержденный перечень.

Предложения для включения в перечень приоритетных социальных проблем могут поступать от постоянных комиссий, депутатских групп, депутатов, управлений и служб исполнительных органов, органов самоорганизации населения, предприятий, учреждений, организаций и объединений граждан, действующих на определенной территории.

Соответствующее подразделение горисполкома или местной государственной администрации, ответственное за подготовку проекта плана социально-экономического развития, обобщает поступившие предложения и в виде комплекса задач в составе целевой Программы решения приоритетных социальных проблем с применением механизма социального заказа на определенный год (далее – Программы) выносит на рассмотрение совета.

В решении местного совета, которым утверждается указанная Программа, кроме задач по решению приоритетных социальных проблем, назначаются подразделения, на которых возлагаются функции заказчиков социальных заказов по каждой социальной проблеме – номинации будущего конкурса. Эти подразделения одновременно являются распорядителями бюджетных средств. Расходы на реализацию Программы как составляющей плана социально-экономического развития территории включаются отдельной строкой в проект местного бюджета на следующий год.

Заказчиками социальных заказов, осуществляемых на уровне области или района в области, могут быть соответствующие подразделения государственных администраций. Заказчиками социальных заказов, осуществляемых на городском уровне, могут быть подразделения горисполкома, которые принимают участие в реализации целевых социальных программ и социальных проектов.

Заказчиками социальных заказов на районном в городе уровне являются райадминистрации горисполкома (или райисполкомы в городах, где действуют районные советы), а на уровне микрогромад – соответствующие органы самоорганизации населения.

Как показывает опыт, при первом применении механизма социального заказа в практике работы местного органа исполнительной власти, органа местного самоуправления или органа самоорганизации населения следует сначала предусмотреть задание на разработку и реализацию нескольких краткосрочных пилотных социальных проектов для возможности практической отработки на их примере технологических процедур социального заказа.

1.11.4. Определение исполнителей социального заказа

Исполнители социальных заказов определяются из числа НКО в ходе конкурсов социальных проектов. Для подготовки и проведения этих конкурсов создаются конкурсные комиссии. Персональный состав конкурсной комиссии утверждается распоряжением соответственно председателя государственной администрации, городского головы или председателя районной в городе администрации (райисполкома).

В состав конкурсной комиссии целесообразно включать представителей постоянных депутатских комиссий соответствующего профиля деятельности, представителей исполнительных органов, общественных организаций, органов самоорганизации населения, ученых, компетентных в решении вопросов социального заказа. Причем представителей структур, не относящихся к системе органов публичной власти, должно быть не менее остальных членов комиссии.

В тех городах и регионах, где действует механизм социального заказа, сложилась практика, когда конкурсные комиссии возглавляют заместители глав государственных администраций по профилю деятельности, секретари городского совета или заместители городского головы, главы райадминистраций (председатели райисполкомов) в городах с районным делением. Имеют также место случаи, когда конкурсные комиссии возглавляют начальники управлений (по вопросам семьи, молодежи и др.), что нельзя считать правильным.

Конкурсные комиссии проводят свою работу в форме заседаний, которые созываются по мере необходимости и правомочны при участии в них не менее двух третей (половины) от общего состава членов комиссии. Рекомендуется заседания комиссии проводить открыто, чтобы на них могли присутствовать представители СМИ, а также принимать участие с правом

совещательного голоса эксперты и другие лица, которые не являются членами комиссии.

После утверждения советом Программы на определенный год конкурсная комиссия готовит и представляет на утверждение городскому голове или голове соответствующей государственной администрации проект распоряжения об объявлении конкурса социальных проектов среди НКО. Распоряжение об объявлении конкурса публикуется во всех средствах массовой информации и на веб-сайте органа власти.

В объявлении указываются номинации конкурса (социальные проблемы, которые выносятся на решение с применением механизма социального заказа), требования к участникам конкурса и документам, которые должны быть представлены на конкурс, а также время и место работы конкурсной комиссии. Обычно к конкурсам социальных проектов допускаются НКО, в уставах которых участие в решении соответствующих социальных проблем предусмотрено в качестве основной деятельности.

В городском конкурсе могут участвовать областные, городские и районные в городе НКО, в частности органы самоорганизации населения, а также подразделения международных и всеукраинских некоммерческих организаций, зарегистрированные в области, в городе (в районах города). Коммерческие организации могут принимать участие в конкурсе только через основанные ими благотворительные организации или в качестве партнеров или спонсоров НКО, победивших в конкурсе.

«Стаж» практической работы НКО, подающей заявку на участие в конкурсе, в соответствующей области социальной сферы должен быть не менее определенного срока (например, трех месяцев, полугода или года) на момент окончания срока подачи заявок. И еще одно обязательное условие: НКО допускается к участию в конкурсе при наличии гарантии, что она способна самостоятельно или с помощью спонсора внести необходимую сумму дополнительного финансирования (часто эта сумма установлена в объеме не менее 25 % от общей суммы социального проекта).

Условием участия НКО в конкурсе должно быть отсутствие у нее задолженности по уплате налогов и отчислений в государственные целевые фонды. В случае, если НКО, которая подает заявку на участие в конкурсе, не обеспечивает выполнение хотя бы одного из перечисленных выше требований, она к участию в конкурсе не допускается.

В течение времени, отведенного НКО на подготовку и представление заявок на конкурс, конкурсная комиссия или по ее поручению соответствующие подразделения органа власти или НКО ресурсного характера организуют консультационные встречи представителей НКО, желающих принять участие в конкурсе, с представителями заказчиков и членами конкурсной комиссии для разъяснения всех технологических деталей и требований к социальным проектам. Важно, чтобы при этом соблюдалась полная открытость подобных консультаций для всех потенциальных участников конкурса – без разделения их на «своих» и «чужих».

При рассмотрении поступивших предложений конкурсная комиссия определяет их соответствие задачам и возможность реализовать в реальных условиях, оценивает потенциальные экономический, социальный и другой эффекты, а также оригинальность методов решения социальной проблемы. Рекомендуемый перечень показателей для оценки социальных проектов приведен в **приложении А.**

Кроме того, конкурсная комиссия учитывает организационную, финансовую и материально-техническую способность организации-участника, наличие у нее опыта работы в данной сфере и персонала необходимой квалификации.

Каждый член конкурсной комиссии (желательно индивидуально) изучает проекты, поступившие на конкурс, и выставляет свои оценки по определенной системе критериев. На основании рассмотрения индивидуальных оценок членов комиссии, выводов экспертов, заслушивания, при необходимости, объяснений авторов предложений при публичной защите проектов, конкурсная комиссия определяет по каждой номинации победителя (победителей) конкурса, которые получают право заключить социальный контракт с заказчиком социального заказа в качестве его исполнителя.

В случае, если на конкурс подается социальный проект от НКО, которую представляет член конкурсной комиссии, он заявляет о конфликте интересов и не участвует в оценке социальных проектов именно в той номинации, в которой представлен проект от его организации.

Конкурсная комиссия может дать свои рекомендации местному совету с обоснованием перераспределения средств между номинациями – в зависимости от количества и уровня социальных проектов, поступивших по каждой номинации, а также об изменении общего объема средств, выделенных на выполнение всей целевой социальной Программы.

Победителями конкурса социального заказа признаются участники, которые наилучшим образом обосновали и организационно проработали меры, обеспечивающие выполнение задач конкурса.

Победитель конкурса получает статус исполнителя социального заказа и заключает с заказчиком социальный контракт, который подписывается заказчиком и исполнителем в течение определенного срока (от десяти дней до двух недель) со дня утверждения распоряжением главы госадминистрации, городского головы (председателя райадминистрации или райисполкома) протокола об итогах конкурса социального заказа.

К социальному контракту прилагается календарный план выполнения работ и калькуляция их сметной стоимости, подготовленные исполнителем по согласованию с заказчиком.

Для возможности осуществления мониторинга всех стадий жизненного цикла социального заказа, постоянного совершенствования самого механизма и инициирования мер, направленных на его развитие, в составе конкурсной комиссии целесообразно решением комиссии

образовать из числа ее членов рабочую группу (в количестве 3-5 человек) при участии ее технического секретаря (как правило, из числа работников аппарата местного совета).

1.11.5. Организация выполнения социального заказа

После заключения социального контракта между заказчиком и исполнителем социального заказа, в котором окончательно определяется весь перечень и объемы мероприятий, которые должны быть осуществлены в рамках социального проекта с учетом возможного уменьшения финансирования по сравнению с заявленным НКО в социальном проекте, исполнитель приступает к выполнению социального контракта.

Заказчик социального заказа, не вмешиваясь в текущую деятельность исполнителя, периодически осуществляет контроль содержания, сроков, качества выполнения работ и оказания услуг исполнителем в соответствии с условиями социального контракта. При необходимости, заказчик может предоставить исполнителю свои рекомендации по устранению отклонений, которые наметились или имели место, может внести свои предложения координатору (подразделению) целевой социальной программы с обоснованием изменения сроков и других условий выполнения социального контракта.

Заказчик аккумулирует на специальном счете средства из источников, предусмотренных в утвержденной целевой социальной программе, и осуществляет финансирование исполнителя через органы Государственного казначейства в соответствии с действующим законодательством и порядком, установленным социальным контрактом. При этом заказчик осуществляет предварительное и окончательное финансирование при условии надлежащего выполнения исполнителем требований социального контракта и контролирует целевое расходование исполнителем и соисполнителями финансовых средств, направленных на выполнение социального заказа.

Исполнитель социального заказа организует по своему усмотрению выполнение социального контракта в рамках предусмотренного основного (бюджетного) и дополнительного (небюджетного) финансирования и сметы затрат при обязательном соблюдении сроков, количественных и качественных параметров выполняемых работ (услуг) согласно условиям социального контракта.

После окончания срока действия социального контракта заказчик параллельно с исполнителем выполняет постконтрактный мониторинг состояния целевой социальной группы в течение срока, обусловленного в социальном контракте.

Все коррективы могут вноситься в заключенный социальный контракт только по взаимному согласию заказчика и исполнителя на основе мотивированных предложений, которые могут возникнуть у каждой из сторон в силу объективных или субъективных причин в процессе выполнения социального заказа.

В случае возникновения форс-мажорных обстоятельств, препятствующих одной из сторон или обеим сторонам осуществлять свои обязательства по социальному контракту, вопрос о дальнейшем продлении его действия выносится на рассмотрение координатора Программы, городского головы или председателя местной государственной администрации, который своим распоряжением может создать специальную комиссию для выяснения всех обстоятельств дела и подготовки рекомендаций по данному вопросу.

1.11.6. Оценка результатов выполнения социального заказа

Контроль качества выполняемых исполнителем в ходе осуществления социального заказа работ и социальных услуг производится заказчиком в порядке и по показателям, обусловленным социальным контрактом. Для итоговой оценки качества выполненных работ и состояния целевой социальной группы, на решение проблем которой направлен социальный заказ, заказчик может, при необходимости, приглашать экспертов и создавать специальные экспертные группы.

При условии, если результаты выполненных работ и характеристики предоставленных услуг по количественным и качественным показателям соответствуют условиям социального контракта, заказчиком оформляется Акт сдачи-приемки выполненных работ, который подписывается сторонами. В случае, если результаты работы исполнителя не в полной мере отвечают условиям социального контракта, по решению заказчика ему может быть предоставлена возможность в определенный срок устранить недостатки, которые имеют место, и после завершения этой работы повторно предъявить ее заказчику.

По инициативе хотя бы одной из сторон итоги выполнения социальных контрактов могут быть публично представлены исполнителями социального заказа общественности, СМИ, депутатам, представителям органов исполнительной власти и местного самоуправления. Для осуществления обратной связи и более полного анализа эффективности работы, выполненной в ходе реализации социального заказа, по инициативе заказчика или исполнителя могут проводиться социологические опросы среди членов целевой социальной группы и других потребителей социальных услуг. Данные этих исследований в сочетании с материалами мониторингового контроля могут стать основанием для подготовки нового задания на решение социальной проблемы с применением социального заказа.

1.11.7. Информационное и организационно-экономическое обеспечение применения социального заказа

Руководствуясь принципами гласности, открытости, широкой опоры на общественные ресурсы, организаторы социального заказа обеспечивают активное освещение всеми средствами массовой информации процесса формирования и реализации социального заказа на всех стадиях его жизненного цикла, включая выявление и формулирование приоритетных социальных проблем, разработку и утверждение целевой социальной про-

граммы, конкурс социальных проектов, заключение социальных контрактов, работы по реализации проектов и оценке итогов выполненных работ.

Регулярно, не реже раза в квартал, ход работ по осуществлению социальных заказов должен рассматриваться на уровне заказчиков и руководства органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, не реже раза в год выноситься на рассмотрение горисполкома (коллегии местной государственной администрации).

Для обмена опытом, в том числе с другими регионами, и совершенствования технологии применения механизма социального заказа в практике работы органов публичной власти по инициативе управлений и служб этих органов, депутатских комиссий, рабочей группы конкурсной комиссии, НКО целесообразно проводить «круглые столы», семинары, научно-практические конференции по проблемам социального заказа, выдавать информационные, нормативно-методические и справочные материалы.

Для стимулирования участия НКО и предпринимателей в решении социальных проблем территории местные власти принимают в установленном порядке меры экономической поддержки исполнителей и спонсоров социальных заказов, включая предоставление льгот по уплате государственных налогов и сборов в части, поступающей в местный бюджет, предоставление льгот по уплате местных налогов и сборов, предоставление льгот по арендной плате и других льгот в пределах своей компетенции.

Юридические и физические лица, предоставляющие дополнительные ресурсы на осуществление социальных заказов (спонсоры социальных заказов), также пользуются поддержкой местных властей в рамках конкретных социальных заказов.

Внедрение такой социальной технологии, как социальный заказ, влечет за собой не только новые возможности во взаимодействии НКО и власти, но и новые вызовы, связанные с освоением новых знаний. Поэтому обучение НКО деятельности в новом нормативно-правовом поле становится первоочередной задачей.

1.12. ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ МЕХАНИЗМА СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА В ГОРОДАХ И РЕГИОНАХ УКРАИНЫ

В рамках проекта «Социальный заказ – эффективный инструмент местного развития», реализованного при поддержке Международного фонда «Возрождение», Одесский общественный институт социальных технологий при содействии партнерских организаций провел анализ внедрения механизма социального заказа в городах и регионах Украины за период 2000-2010 годов. Целью исследования был анализ нормативного, методического и практического обеспечения внедрения механизма социального заказа и подобных ему инструментов (муниципальных грантов, конкурсов программ и др.) для решения социальных проблем в городах и регионах Украины.

26-27 марта 2011 года в Одессе состоялась Всеукраинская научно-практическая конференция «Социальный заказ в Украине: опыт 10 лет внедрения», на которой были подведены итоги десятилетнего применения социального заказа в Украине и намечены задачи на будущее.

На момент проведения Конференции социальный заказ и его различные модификации были внедрены в Харькове, Киеве, Хмельницком, Николаеве, Вознесенске, Чернигове, Черновцах, Луцке, Ровно, Алчевске Луганской области, Каменец-Подольском Хмельницкой области, Кременчуге и Комсомольске Полтавской области, Боярке Киевской области, Бердянске Запорожской области, а также в Днепропетровской и Донецкой областях.

При методической поддержке Института процесс внедрения механизма социального заказа происходил в городах Днепропетровске, Запорожье, Луганске, Полтаве, Виннице и в Одесской области.

В процессе мониторинга были исследованы нормативные акты, принятые органами местного самоуправления или местными органами исполнительной власти, регламентирующие вопросы внедрения механизма социального заказа и подобных ему технологий, а также текущая практика их применения.

Исследование показало, что в абсолютном большинстве городов для участия в конкурсах допускаются зарегистрированные общественные и благотворительные организации. В городе Одессе круг потенциальных участников расширен за счет органов самоорганизации населения, а в таких городах, как Черновцы, Хмельницкий Коростень – допускаются и творческие союзы, в Бердянске – органы ученического и студенческого самоуправления, в Вознесенске – объединения совладельцев многоквартирных домов, во Львове – коммунальные учреждения и даже субъекты предпринимательской деятельности, в Донецкой области – инициативные группы жителей населенных пунктов.

В некоторых городах введены определенные «цензы» по «возрасту» организаций – участников. Так, во Львове к конкурсу допускаются только организации, продолжительность работы которых в соответствующей сфере на момент окончания срока подачи заявок должен быть не менее одного года, в Вознесенске, как и в Одессе, аналогичным требованием устанавливается срок 3 месяца.

В соответствии с положениями, утвержденными в городах Хмельницком, Каменец-Подольском и Коростене, организации-участники конкурсов должны быть зарегистрированы не менее одного года до подачи ими проектов на конкурс. В Черновцах, Каменец-Подольском и Вознесенске установлены требования о наличии у участника конкурса статуса неприбыльной организации.

В некоторых городах требуется, чтобы деятельность, которая охватывается соответствующими социальным проектом, была предусмотрена в их уставе (положении). Для лучшего понимания ситуации, сложившейся в Украине в течение 12 лет внедрения социального заказа, стоит рассмотреть

и другие механизмы финансовой поддержки НКО, которые близки по своему назначению.

Дело в том, что чуть ли не с самого начала процесса разработки и внедрения технологии социального заказа идет дискуссия между сторонниками различных точек зрения на природу и сущность этого механизма. Некоторые из них видят в механизме социального заказа традиционную систему конкурсного предоставления *муниципальных грантов* для организаций третьего сектора за счет местного или государственного бюджетов.

Другие сводят весь комплекс процедур и мероприятий механизма социального заказа к тривиальному *заказу социальных услуг* местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления сообществам в виде так называемой «контрактации социальных услуг».

Некоторые вообще, не называя форм правовых отношений между органами публичной власти и общественными объединениями, ведут разговор просто о *конкурсе проектов НПО* (речь идет, в частности, о проектах молодежных и детских общественных организаций, которые финансируются за счет государственного бюджета соответствующими органами исполнительной власти).

Есть еще одна форма финансовой поддержки общественных объединений – предоставление материальной помощи на выполнение определенных функций без четко определенного вида и объема – через программы поддержки организаций. В этом случае получатели средств определяются чаще субъективно руководством подразделений внутренней политики, иногда с использованием определенных критериев (срока действия организации, ее структурной развитости, дееспособности, лояльности к власти и т.д.). Эту форму поддержки НПО можно назвать *квазиконкурсной или критериальной*.

К сожалению, как показывает практика последних лет, различие подходов в понимании сущности социального заказа в среде заинтересованных специалистов существенно тормозит процесс развития нормативно-правового обеспечения этой эффективной социальной технологии. В частности, блокируются попытки законодательного закрепления механизма социального заказа как действенного инструмента решения приоритетных проблем на местном уровне.

Эксперты Одесского общественного института социальных технологий, который уже более 12 лет занимается разработкой, внедрением и методическим сопровождением механизма социального заказа, исходят в этом вопросе из таких **принципиальных позиций:**

1. Социальный заказ – это комплексный механизм решения комплексных социальных проблем, который одновременно является и формой финансовой поддержки общественных объединений (отличительная черта гранта), содержит составляющую по предоставлению социальных услуг (элемент социальной контрактации услуг) и строится на конкурсной системе

отбора лучших вариантов (конкурс проектов НКО), а также учитывает дееспособность и объективные достижения организаций-участников. То есть, механизм социального заказа *охватывает все четыре* упомянутые выше формы сотрудничества органов власти с общественностью.

2. Данный механизм не ограничивается указанными формами, поскольку содержит еще целый ряд важных компонентов, которые делают его уникальной социальной технологией. Это касается, прежде всего, наличия в составе механизма социального заказа таких составляющих, как *социальная диагностика* приоритетных проблем, выносимых на решение с привлечением общественных объединений, принятие отдельной местной программы по решению этих проблем с помощью механизма социального заказа; оригинального механизма определения победителей, построенного на субъективно-объективных процедурах оценки социальных проектов; заключение с победителями конкурса специальных социальных контрактов, которые предусматривают, по сути, общую ответственность органов власти и НКО за достижение цели социального проекта, обеспечение постконтрактного мониторинга в течение определенного времени на стадии после завершения срока действия социального контракта, учет, как на стадии оценки проекта, так и на стадии доклада о его выполнении объема дополнительно привлеченных исполнителями ресурсов из небюджетных источников и т.п.

3. Принципиальным отличием механизма социального заказа от всех форм межсекторного властно-общественного сотрудничества можно считать и то, что этот механизм построен на основе *проектного менеджмента* и *стратегического планирования с* использованием при этом технологии социального проектирования, которая обеспечивает целенаправленное поэтапное влияние исполнителя социального заказа на состояние социального объекта (целевой группы).

Исходя из приведенных выше соображений, авторы в дальнейшем рассматривают все упомянутые выше варианты взаимодействия органов власти с общественными образованиями как формы (модификации, составляющие, аналоги) механизма социального заказа.

Проведенное исследование состояния нормативно-правовой и организационной базы внедрения механизма социального заказа в городах Украины позволяет сделать следующие **выводы:**

1) Конкурсы социальных проектов приобретают все большую популярность, особенно в городах Одессе, Харькове, Львове, Луцке, что стало возможным исключительно благодаря инициативе отдельных местных громад и политической воли соответствующих органов и руководителей местного самоуправления. Начатые в условиях отсутствия достаточного законодательного регулирования правоотношений в сфере социального заказа, они проводятся уже несколько лет, расширяя круг НКО, участвующих в процессе предоставления социальных услуг и увеличивая диапазон социальных услуг и круг их получателей.

2) Существующая система оценки проектов социального заказа не является в полной мере справедливой и эффективной, поскольку эту деятельность осуществляют, в основном, должностные лица органов местной власти. Стоит создать союз оценщиков, где на профессиональной основе и с помощью отработанной методологии выступят в качестве экспертов (наряду с представителями от местных властей) также лидеры общественных организаций и непосредственные потребители социальных услуг.

3) Во многих городах имеет место плохая информированность населения о реализуемых общественными организациями социальных заказах (например, особенно остро стоит проблема невозможности доступа к полной, постоянно пополняемой базы данных об организациях, выполняющих социальный заказ, а также о предоставляемых ими социальных услугах).

Целесообразно при проведении конкурса социального заказа разделить используемые информационные каналы на два типа: *первый* должен обеспечивать открытость информации о конкурсе, чтобы любой член территориальной общины или организация могли с ней ознакомиться. Каналами такого информирования должны быть: средства массовой информации; официальные издания местных органов власти; Интернет-источники.

Информационные каналы *второго* типа должны обеспечивать адресное доведение информации до целевой группы – потенциальных участников конкурса. Для этого можно использовать: адресную рассылку информации организациям, занимающимся предоставлением социальных услуг; существующие ресурсные центры для НКО или профессиональные ассоциации; информационные семинары по разъяснению подробностей и особенностей конкурса; постоянные индивидуальные консультации.

Очень важным здесь является открытость органов власти – заказчиков по разъяснению требований конкурса, индивидуальная работа с НКО. Такая информационная работа должна постоянно адаптироваться и совершенствоваться. Это может быть работа методкабинета для участников социального заказа и организация профильных тренингов по участию в конкурсе.

Все это должно привести к более профессионально составленным проектам и, следовательно, к более востребованным и качественным социальным услугам. Не менее важной задачей информационного освещения функционирования социального заказа является повышение возможностей общественного мониторинга и контроля;

4) Круг участников социального заказа (контрактеров) преимущественно включает НКО (общественные, благотворительные организации, творческие союзы, объединения совладельцев многоквартирных домов, органы самоорганизации населения и т.п.);

5) Процедура проведения конкурса далеко не всегда подробно прописана и не всегда учитывает возможные осложнения и конфликтные ситуации;

6) Большинство местных нормативно-правовых актов предусматривают заключение социального контракта (договора) как форму юридического оформления социального заказа;

7) Законодательная неурегулированность социального заказа и социальной контрактации: с одной стороны жизнь предоставляет нам достаточно широкие возможности для разработки и внедрения местных моделей, а с другой – приводит к недостаточной правовой защищенности участников этих процедур.

2. КАЗАХСТАН:
СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ И РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РЕШЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ

(С. Худяков)

2.1. Новая государственная политика в Республике Казахстан

В действующей Конституции Казахстана вопросы финансовой поддержки общественных организаций не отражены.

В современном политическом документе – «**Стратегия «Казахстан-2050» – новый политический курс состоявшегося государства**» есть положение об усилении роли населения в решении местных вопросов.

По словам Президента Казахстана, необходимо грамотно провести децентрализацию управления. Суть идеи децентрализации заключается в передаче части прав для принятия решений и необходимых ресурсов от центра к региональным органам власти.

В 2013 году ставится задача принять конкретные меры по разграничению ответственности и полномочий между центром и регионами, усилить местные исполнительные органы. При этом полномочия органов власти на местах планируется подкреплять финансовыми и кадровыми ресурсами.

Общество и граждане должны быть непосредственно вовлечены в процесс принятия государственных решений и их реализацию. Через органы местного самоуправления нужно предоставить населению реальную возможность самостоятельно и ответственно решать вопросы местного значения.

Президент утвердил **Концепцию развития местного самоуправления,** которая должна обеспечить повышение качества управления на аульном, сельском уровне и расширить участие граждан в вопросах местного значения.

Сельские акимы (главы местных исполнительных органов, которые являются представителями президента и правительства республики) наделяются **дополнительными полномочиями** и **усиливается их влияние** на ситуацию в аулах.

Но вместе с этим ставится задача **усилить общественный контроль,** влияние граждан на ситуацию на местах. Поэтому Президентом было принято решение ввести выборность аульных акимов через маслихаты (местные представительские органы). Выборы планируется начать проводить уже в 2013 году.

Всего будут избираться более 2, тыс. акимов, в том числе акимы сельских округов, поселков, а также 50 акимов городов районного значения. Это 91,7% от общего числа акимов всех уровней!

Таким образом, будут охвачены выборностью все акимы, которые напрямую работают с гражданами и решают проблемы на местах. По

мнению Президента, настало время гражданам активно вовлекаться в решение насущных вопросов на местах, контролировать работу местных органов власти.

Президент поручил Правительству совместно с Администрацией Президента ускорить разработку проектов необходимых законодательных актов, а Парламенту обеспечить их принятие в приоритетном порядке.

Это позволит идти по цивилизованному пути вместе со всем миром и взять курс на дальнейшую демократизацию общества.

Вместе с тем, по мнению Президента, децентрализацию не стоит рассматривать исключительно как процесс создания новых органов власти на местном уровне, куда можно передать определенные полномочия. Децентрализация – это, прежде всего, качественное изменение системы государственного управления, изменение системы решения проблем на местном уровне.

В то же время **децентрализация не должна привести к ослаблению вертикали власти**, снижению исполнительской дисциплины и порядка. Акимы на местах, Правительство должны это держать на особом контроле.

Законодательство, регулирующее в Республике Казахстан государственный социальный заказ, состоит из следующих нормативно-правовых актов:

- Гражданский Кодекс;
- Закон «О государственных закупках» и входящий в него раздел «Особый порядок осуществления государственных закупок услуг, предусмотренных государственным социальным заказом»;
- Закон «О некоммерческих организациях»;
- Закон «О государственном социальном заказе» (см. **приложение В**);
- Пункт 3 статьи 34 Бюджетного Кодекса, согласно которому «выполнение неправительственным организациями (далее – НПО) государственного социального заказа финансируется по бюджетным программам, направленным на оказание государственных услуг»;
- Статья 167 «Нарушение законодательства РК о государственных закупках» Кодекса «Об административных правонарушениях»;
- «Правила осуществления мониторинга реализации государственного социального заказа», утвержденные Правительством РК 29 февраля 2012 г. № 269 (см. **приложение Г**);
- Правила ведения Реестра поставщиков государственного социального заказа.

2.2. Этапы развития социального заказа в Казахстане

1. Весной 2003 года Президент РК встретился с группой лидеров НПО. Были приняты решения о взаимодействии и сотрудничестве, о проведении

один раз в два года Гражданских форумов, о введении механизма государственной поддержки НПО.

2. Принято постановление Правительства Республики Казахстан от 17 марта 2003 г. № 253 «О Программе государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан на 2003-2005 годы». Аналогичные программы были приняты во всех областях Казахстана.

3. 15 октября 2003 года состоялся Первый Гражданский Форум. Участники говорили о необходимости внесения изменений в Бюджетный Кодекс для обеспечения возможности финансировать проекты НПО. С тех пор подобные Форумы проходят регулярно. Шестой Форум прошел в Астане 14-15 ноября 2013 года.

4. 12 апреля 2005 г. был принят Закон «О государственном социальном заказе».

5. Указом Президента РК от 25 июля 2006 года № 154 утверждена «Концепция развития Гражданского общества на 2006-20011 годы». В концепции ставится задача увеличения финансирования и распространение социального заказа на другие областные управления, кроме уполномоченного органа министерства.

6. Постановлением Правительства от 29 февраля 2012 года № 269 были утверждены «Правила осуществления мониторинга реализации государственного социального заказа».

7. В настоящее время обсуждается законопроект «О государственной поддержке НПО».

2.3. Процедура социального заказа в Республике Казахстан

Социальный заказ проводится по закону «О государственных закупках» с применением особого порядка. Особый порядок заключается в том что:

- снижены требования по квалификации поставщиков (снят критерий платежеспособности и критерий обладания достаточными для реализации проекта материальными и финансовыми ресурсами);

- процедуры и сроки конкурса по социальному заказу отличаются от стандартных;

- документы на конкурс подаются в отпечатанном виде.

Заказчик на сайте размещает конкурсную документацию. Конкурсная документация включает в себя:

1) перечень закупаемых услуг согласно установленным приоритетам;

2) описание и требуемые технические, качественные и эксплуатационные характеристики закупаемых услуг;

3) форму заявки на участие в конкурсе для юридических и физических лиц;

4) сведения о квалификации потенциального поставщика для оказания услуг;

5) перечень обязательных критериев, которые будут учитываться конкурсной комиссией при определении победителя конкурса с целью определения участника конкурса, предлагающего наиболее качественную услугу.

В течение месяца НПО могут подать заявку, включающую в себя:

1) заполненную и подписанную заявку по форме;

2) перечень документов в подтверждение соответствия проекта общим квалификационным требованиям, в том числе:

- физические лица – нотариально заверенный документ о регистрации как субъекта предпринимательства, копию удостоверения личности;

- юридическое лицо – нотариально заверенная копия устава;

- нотариально заверенная копия лицензий и/или патентов, свидетельств, сертификатов, дипломов, других документов, подтверждающих право потенциального поставщика на предоставление услуг;

- нотариально заверенная копия свидетельства о государственной регистрации (перерегистрации) юридического лица;

- нотариально заверенная выписка из учредительных документов;

3) документы, подтверждающие соответствие потенциального поставщика и/или его субподрядчиков (соисполнителей) специальным квалификационным требованиям:

- сведения о квалификации (по соответствующей форме);

- документы, подтверждающие соответствие привлекаемых субподрядчиков (соисполнителей) общим и специальным квалификационным требованиям;

- сведения о субподрядчиках по выполнению работ и условие запрета передачи генеральным подрядчиком на субподряд в совокупности более двух третей объема работ услуг;

4) Для определения участника конкурса, предлагающего наиболее качественную услугу, и поддержки отечественных предпринимателей предусмотрено оценивать потенциального поставщика по следующим критериям, влияющим на конкурсное ценовое предложение участников конкурса:

- опыт работы на рынке товаров, работ, услуг, являющихся предметом проводимых государственных закупок;

- наличие специалистов, обладающих уровнем профессиональной квалификации и опытом работы на рынке услуг, являющихся предметом проводимых государственных закупок;

- наличие документа, подтверждающего проведение добровольной сертификации предлагаемых товаров для отечественного товаропроизводителя в соответствии с законодательством РК о техническом регулировании;

- наличие сертифицированной системы (систем) менеджмента качества в соответствии с требованиями государственных стандартов по закупаемым услугам;

- функциональные, технические, качественные характеристики услуг и/ или расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание и ремонт закупаемых товаров;

- казахстанское содержание;

5) техническую спецификацию с описанием технических, качественных и эксплуатационных характеристик услуг, сроков и/или объемов оказания услуг, предоставления гарантий качества по обслуживанию товара, расходов на эксплуатацию товара, графики (методы) и условия оказания услуг;

6) срок действия конкурсной заявки должен быть не менее 35 дней с даты вскрытия конкурсных заявок;

7) доверенность лицу (лицам), представляющему интересы потенциального поставщика, на право подписания заявки (за исключением первого руководителя).

В указанный в конкурсной документации срок конверты с заявками вскрываются, оглашается перечень содержащихся в них документов и оформляется протокол вскрытия конвертов. Потенциальные поставщики или их доверенные лица могут присутствовать на этой процедуре.

Конкурсная комиссия производит рассмотрение заявок на предмет их соответствия конкурсной документации. Основаниями для признания поставщика несоответствующим условиям конкурса могут быть:

1) непредставление потенциальным поставщиком либо представление ненадлежащим образом оформленного документа (документов) для подтверждения его соответствия и привлекаемого им субподрядчика (соисполнителя) работ либо услуг квалификационным требованиям;

2) установление факта несоответствия квалификационным требованиям на основании информации, содержащейся в документах, представленных потенциальным поставщиком для подтверждения его соответствия, а также несоответствие привлекаемого им субподрядчика (соисполнителя) квалификационным требованиям;

3) предоставление недостоверной информации по квалификационным требованиям.

Конкурсная комиссия рассматривает все заявки и размещает на своем сайте протокол о допуске к участию в конкурсе.

Допущенные к участию в конкурсе участники в срок, указанный в конкурсной документации, подают свои предложения.

В указанный срок конкурсная комиссия в присутствии участников конкурса вскрывает конверты и оглашает свои предложения. Участники имеют право ознакомиться с содержимым конвертов.

Конкурсная комиссия применяет критерии и определяет победителя по наименьшей условной цене. По итогам рассмотрения составляется протокол. Протокол по запросу предоставляется участникам конкурса.

2.4. Темы социального заказа 2013 г. в Северо-Казахстанской области

1. Комплекс мероприятий по политическому продвижению женщин.

2. Реализация комплекса мероприятий по укреплению взаимодействия СМИ и государственных органов.

3. Проведение Форума «Судьба страны – моя судьба!».

4. Обслуживание и сопровождение Интернет-сайта для организации мониторинга региональных Интернет-ресурсов религиозного содержания.

5. Проведение информационно-разъяснительной работы по разъяснению деструктивной сути экстремизма и терроризма.

6. Проведение комплекса мероприятий в сфере межэтнического согласия.

7. Проведение мероприятий в рамках реализации Послания Главы государства «Стратегия «Казахстан – 2050» – новый политический курс состоявшегося государства».

8. Проведение ежеквартальных социологических исследований по изучению общественно-политической ситуации в Северо-Казахстанской области.

Победитель конкурса вносит обеспечение выполнения договора в размере 5 % суммы проекта на счет Заказчика и подписывает договор. Исполнитель социального заказа разрабатывает и согласовывает с Заказчиком план реализации проекта и предоставляет сведения о своей организации в «Анкете НПО». Ежемесячно исполнитель предоставляет творческие отчеты и акт выполненных работ. После рассмотрения творческих отчетов Заказчик подписывает акт и оплачивает выполненную за отчетный период работу.

2.5. Недостатки процесса реализации социального заказа в Казахстане

1. Слабое влияние НПО на формирование тем социального заказа.

2. Преобладание краткосрочных (менее 1 года) социальных проектов, финансируемых на местном уровне.

3. Преобладание критерия минимальной цены при отборе проектов.

4. Недобросовестная конкуренция и демпинг со стороны неквалифицированных НПО, снижающих цену в 2-3 раза.

2.6. О законопроекте «О государственной поддержке НПО»

(И. Апанасевич)

Весной 2013 года Министерство Культуры и Информации Казахстана (МКИ) представило для обсуждения законопроект о «Государственной поддержке НПО».

Необходимость в законопроекте была обусловлена недостатками существующей системы государственного социального заказа в Казахстане. В течение последних лет НПО Казахстана на публичных слушаниях (последние публичные слушания на данную тему были проведены 7 сентября 2012 года в Астане), круглых столах и других мероприятиях, организованных при поддержке различных международных организаций, требовали разработать закон о грантах и ввести гранты в качестве основного механизма государственного финансирования НПО. По сути, инициатива МКИ с законопроектом «Государственной поддержке НПО» стала ответом на данное требование НПО.

К сожалению, законопроект не предполагает ввести институт грантов как один из основных механизмов финансирования общественных организаций Казахстана. Более того, законопроект существенно ухудшает существующий порядок государственного финансирования НПО, а именно:

1) допускает к конкурсу только те НПО, которые будут включены в «Реестр НПО», создание которого предлагается законопроектом (настоящий порядок участия в конкурсах по государственному социальному заказу открыт для всех НПО Казахстана и не предусматривает регистрацию в специальном Реестре НПО как условие предоставления государственного социального заказа);

2) создает четыре уровня согласования для включения в «Реестр НПО», открывая возможности для бюрократии и коррупции на каждом уровне. Законопроект напрямую противоречит государственной политике Республики Казахстан, в рамках которой Правительство делает все, чтобы обеспечить субъектам хозяйствования благоприятные условия деятельности путем упрощение бюрократических процедур при взаимодействии с государством (в том числе через введение системы электронного правительства и регистрации по принципу «одного окна»);

3) наделяет правом включать в «Реестр НПО» Общественные Советы (ОС) при акиматах (губернаторах и мэрах) и министерствах, которые не являются демократически избранными органами. Напротив, их состав определяется государственными и местными органами и их членами, как правило, являются близкие к государственным органам НПО. К тому же предлагаемый порядок регистрации в «Реестре НПО» противоречит принципам равных условий для участников конкурса: получается, что одних НПО как потенциальных участников конкурса регистрируют (или отказывают в регистрации), других НПО, планирующих принять участие в конкурсе, отвергают;

4) вводится новый механизм «премий», который предлагается в качестве замены грантам (по мнению многих НПО, «премия» не может выполнить функцию институциональной поддержки НПО, так как присуждается за прошлые заслуги и может быть выделена ограниченному числу НПО).

НПО Казахстана предлагают внести изменения в существующий порядок государственно финансирования НПО. Для этого **предлагается следующее:**

1. Разработать Закон о грантах и сделать гранты (грантовые конкурсы) основным механизмом финансирования НПО в Казахстане.

2. Вывести закупку услуг НПО по госсоцзаказу из сферы действия Закона РК «О государственных закупках». Это позволит не только избежать демпинга при проведении конкурсов (когда НПО, предложившие наименьшую условную цену, побеждают в конкурсах), а и создать механизм выбора поставщика, при котором не цена предложенного проекта станет главным критерием отбора, а опыт, квалификация НПО, инновационность проекта и другие критерии качества.

3. Обеспечить авансовую выплату по проектам НПО в рамках госсоцзаказа (авансовые выплаты для НПО были отменены в 2012 году решением Министерства финансов РК).

4. Через гранты начать оказывать институциональную поддержку НПО, так как существующий механизм государственного социального заказа не позволяет выделять средства на такую институциональную поддержку.

3. КЫРГЫЗСТАН:
ОБЗОР ПРИМЕНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

(Н. Идрисов)

3.1. Стратегия развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы

В статье 9 Конституции Кыргызской Республики подчеркивается, что «Кыргызская Республика разрабатывает социальные программы, направленные на создание достойных условий жизни и свободное развитие личности...; обеспечение поддержки социально незащищенных категорий граждан...; развитие системы социальных служб...»[1].

Социальная политика – это деятельность государства по решению социальных вопросов и формированию перспектив социального развития, направленных на повышение общественного благосостояния, улучшение качества и уровня жизни населения. При этом главной целью социальной политики государства в условиях рыночной экономики является создание для каждого трудоспособного гражданина условий, позволяющих ему своим трудом и предприимчивостью обеспечить собственное благосостояние и благосостояние семьи при усилении адресности социальной поддержки со стороны государства слабозащищенных групп населения.

Перспективы развития государственной социальной политики Кыргызской Республики находят отражение в соответствующих программных и прогнозных документах. В январе 2013 году Указом Президента Кыргызской Республики была утверждена «Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы» (далее – Стратегия)[2].

Одной из целей Стратегии является восстановление доверия граждан к институтам власти, а также повышение их авторитета у населения путем разработки программ партнерства государственных органов с институтами гражданского общества. Государственные органы и органы местного самоуправления должны осуществлять свою деятельность под пристальным наблюдением гражданского общества. В целях обеспечения прямой и обратной связи предполагается внедрить методы участия граждан в оценке качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг, взяв на вооружение лучшие международные и национальные практики.

Согласно Стратегии, одной из важнейших задач, которые необходимо решить на пути формирования правового государства, является совершенствование системы оказания муниципальных услуг. Предполагается

---

[1]Конституция Кыргызской Республики, принятая всенародным референдумом 27 июня 2010 года.

[2] «Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы», утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года № 11.

оптимизировать муниципальные услуги посредством формирования единого базового реестра и стандартов муниципальных услуг, установления регламентов их предоставления, а также применения государственного социального заказа, включая передачу некоторых полномочий по предоставлению услуг социального характера организациям гражданского общества или бизнес сектору.

3.2. Основные положения Стратегии развития социальной защиты населения

Законом «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» установлено, что социальное обслуживание населения осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами, устанавливающими требования к объему и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания. При этом государство гарантирует каждому гражданину Кыргызской Республики право на социальное обслуживание в государственной системе социальных служб по основным видам социальных услуг.[1]

Система социальной защиты включает в себя комплекс мероприятий по выявлению, изучению, профилактике и предоставлению различного рода социальных услуг пожилым гражданам, лицам с ограниченными возможностями здоровья, детям и малообеспеченным семьям.

На сегодняшний день существующая система социальной защиты в Кыргызской Республике включает в себя, в основном, социальные выплаты и денежные компенсации взамен услуг в натуральной форме для отдельных категорий населения и отдельные виды социальных услуг, предоставляемых уязвимым категориям населения.

К сожалению, нужно признать, что действующая система социальной защиты и социальных гарантий в Кыргызской Республике не решает всех существующих социальных проблем в стране, не обладает достаточной гибкостью и нуждается в преобразовании. Современная социально-экономическая ситуация диктует необходимость повышения эффективности социальной политики, концентрации усилий на решении наиболее острых социальных проблем, выработки новых более эффективных механизмов реализации социальной политики, обеспечивающих наряду с высоким качеством социальных услуг населению рациональное использование финансовых и материальных ресурсов государства.

Комплексное видение государством будущей системы социальной защиты населения отражено в ***Стратегии развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы*** (далее –

[1] Закон Кыргызской Республики «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» от 19 декабря 2001 года № 111.

Стратегии).[1] Актуальность данного стратегического документа обусловлена необходимостью построения эффективной и справедливой системы социальной защиты в стране.

В Стратегии отмечается, что государство признает одной из высших ценностей право человека на социальную защиту и будет проводить политику, направленную на утверждение в обществе социальной справедливости. Для этого государством будут реализованы программы поддержки социально уязвимых групп населения. В Стратегии говорится, что социальная защита населения и обеспечение определенного уровня материального благополучия граждан, развитие социального согласия и солидарности в обществе являются приоритетами государства. Видение будущей системы социальной защиты состоит в том, что ни один человек, нуждающийся в социальной поддержке, не должен оказаться вне системы социальной защиты.

Одной из важнейших предпосылок успешной реализации реформ является совершенствование законодательства в сфере социальной защиты, а также механизмов взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления и ***некоммерческими организациями*** *(НКО)* при реализации Стратегии.

Развивающийся потенциал гражданского общества, активно использующего международный опыт и инновационные подходы в сфере социальной защиты, являются позитивным фактором. Гражданский сектор имеет право напрямую вносить инициативы граждан путем постоянного взаимодействия с государственными органами, участвовать в процессе разработки проектов нормативных правовых актов по социальной защите, проведении научно-исследовательских работ, связанных с формированием научного подхода к подготовке программ и проектов, независимом мониторинге и контроле эффективности реализации Стратегии.

Возможность закупок социальных услуг у НКО установлена законодательно, однако оценить эффективность и качество этих услуг трудно. В стране отсутствуют минимальные социальные стандарты, не отработаны механизмы аккредитации, не определена стоимостная величина социальных услуг. В связи с этим со стороны государства планируется внедрить систему контроля и мониторинга путем аккредитации и лицензирования НКО, предоставляющих социальные услуги.

3.3. Государственный социальный заказ как один из приоритетов реформы социальной политики

Одним из приоритетных направлений деятельности государства по реализации Стратегии является развитие альтернативных систем оказания социальных услуг, создание условий для появления сети негосударственных

---

[1] «Стратегия развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы», утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 13 декабря 2011 года № 755.

учреждений, оказывающих такие услуги. Новым и перспективным направлением, которое должно получить свое дальнейшее развитие как один из инструментов взаимодействия государственных органов с неправительственным сектором при предоставлении социальных услуг, является *государственный социальный заказ* (ГСЗ).

Расширение выбора граждан и диверсификация форм предоставления социальных услуг на основе активного привлечения к этому НКО является важной задачей в реформировании системы социальной защиты населения Кыргызской Республики. Развитие механизма закупок социальных услуг через ГСЗ будет, несомненно, способствовать повышению потенциала НКО и обеспечению их тесного взаимодействия и сотрудничества с государственными органами и органами местного самоуправления (МСУ).

С принятием в 2008 году Закона Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе» в Кыргызстане появился новый механизм предоставления социальных услуг, который позволяет предоставлять социальные услуги населению на основе конструктивных инициатив граждан (см. **приложение Д**). Роль государства состоит в определении приоритетов социальной политики, определении социальных программ для реализации через механизм ГСЗ, их размещении на конкурсной основе среди НКО и контроле за реализацией проектов по ГСЗ. Таким образом, часть функций государства в социальной сфере передается “третьему сектору” (сектору НКО), что снижает административные издержки и позволяет более экономно использовать ресурсы. Основной аргументацией повсеместного внедрения механизма ГСЗ является его эффективность, подтвержденная многолетним опытом применения ГСЗ в развитых странах мира.

Передача обязательств по оказанию социальных услуг от государственных органов НКО очень выгодна, т.к. НКО способны более эффективно оказывать услуги населению, чем государственные учреждения, они быстрее реагируют на возникающие проблемы в обществе. Кроме того, для реализации своих социальных проектов НКО, как правило, привлекают дополнительные ресурсы помимо государственных средств. К тому же, имея постоянные контакты с населением, НКО могут лучше определить наличие реальных социальных проблем, чем государственные учреждения.

Применение ГСЗ можно рассматривать как часть модернизации системы социальных услуг с целью оказания поддержки наиболее бедным семьям и детям. ГСЗ как государственно-частное партнерство показывает приверженность Правительства Кыргызской Республики созданию открытого рынка для общественных организаций в сфере оказания услуг нуждающимся гражданам[1].

В Стратегии подчеркивается необходимость повышения ответственности местных государственных администраций и МСУ за развитие социальных услуг на их территории, а также рекомендуется органам МСУ ежегодно

[1] Государственное информационное агентство «Кабар»: www.kabar.kg, 20.08.2013.

предусматривать в местном бюджете средства на финансирование программ (проектов) по ГСЗ.

Также предполагается постепенное разгосударствление сети госучреждений, предоставляющих социальные услуги, путем оказания этих услуг через механизм ГСЗ.

3.4. Понятие государственного социального заказа, его отличия от государственных закупок

Государственный социальный заказ – это форма реализации социальных программ (проектов) и отдельных мероприятий, направленных на решение социально-экономических задач и оказание услуг за счет государственных бюджетных средств.

Закон Кыргызской Республики "О государственном социальном заказе", принятый 21 июля 2008 года № 162, регулирует общие принципы, правовые и организационные основы формирования, размещения и реализации социальных программ. Закон направлен на повышение эффективности использования государственных бюджетных средств, выделяемых для решения социально-экономических проблем, и улучшение качества предоставляемых социальных услуг населению.

Целями государственного социального заказа являются:

- решение социально значимых проблем, не охваченных или недостаточно охваченных деятельностью государственных органов;
- привлечение в социальную сферу дополнительных людских, материальных, финансовых ресурсов из негосударственных источников;
- повышение ответственности исполнителей за целевое расходование выделенных средств;
- повышение адресности мер социальной защиты;
- создание правового механизма для эффективного и непрерывного предоставления социальных услуг населению;
- продвижение конкуренции между исполнителями социального заказа и повышение качества социальных услуг;
- эффективное использование государственных средств;
- создание рынка по предоставлению социальных услуг.

Государственный социальный заказ – это новый подход к решению социальных проблем в стране. Если раньше государство пыталось решать социальные проблемы традиционным способом – только путем создания государственных учреждений (имеющих персонал, соответствующие помещения, постоянное финансирование из государственного бюджета и т.д.), то после внедрения механизма государственного социального заказа у государства появилась возможность решать социальные проблемы альтерна-

тивным путем, не создавая постоянные учреждения, – через предоставление грантов на конкурсной основе некоммерческим организациям.

В рамках государственного социального заказа государство определяет наиболее насущные для общества социальные проблемы, выделяет для решения этих проблем финансирование и объявляет конкурс среди НКО, которые, в свою очередь, составляют свои проектные предложения по решению данных социальных проблем и направляют их конкурсной комиссии.

При определении победителей конкурса решающую роль играют эффективность предлагаемых путей достижения целей конкурсной программы, способность НКО реализовать предлагаемый ею проект и другие факторы.

Конкурсная комиссия рассматривает поступившие предложения и определяет победителей конкурса, с которыми государственный орган заключает договоры о реализации социальных проектов.

В договоре описываются условия проекта, который подлежит реализации НКО, и условия финансирования данного проекта со стороны государственного органа. Для того, чтобы гарантировать партнерские отношения между сторонами, условия договора социального заказа обсуждаются обеими сторонами, а не навязываются исполнителю без его согласия.[1]

Государственный социальный заказ является также одним из новых механизмов взаимовыгодного сотрудничества государственных органов и организаций гражданского общества во благо народа.

Государственные закупки – приобретение закупающей организацией товаров, работ и услуг методами, установленными в Законе Кыргызской Республики "О государственных закупках", финансируемое полностью или частично за счет государственных средств.

Закон Кыргызской Республики "О государственных закупках", принятый 24 мая 2004 года № 69 (далее – Закон о госзакупках), устанавливает общие правовые, экономические и технические принципы закупок товаров, работ и услуг государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями и предприятиями, службами и фондами, а также акционерными обществами, в которых имеются государственные или муниципальные доли.

Целями Закона о государственных закупках являются:

- обеспечение максимальной экономичности и эффективности закупок;
- расширение участия и развитие конкуренции между поставщиками (подрядчиками) в процессе осуществления закупок;
- обеспечение справедливого отношения ко всем поставщикам (подрядчикам);
- обеспечение открытости процедур закупок.

---

[1] Статья 14 Закона Кыргызской Республики "О государственном социальном заказе" от 21 июля 2008 года № 162.

При осуществлении государственных закупок закупающая организация заранее знает наименование, количество и другие характеристики того, что она хочет купить, и объявляет тендер (конкурс) среди поставщиков и подрядчиков. Поставщики предлагают цену и определённое качество товаров, работ, услуг. При определении победителя тендера главным критерием является соотношение цены и качества предлагаемых товаров, работ, услуг.

Отличий между государственными закупками и государственным социальным заказом довольно много. Ниже приведены наиболее существенные отличия.

Отличия по предмету закупок. Если при *государственных закупках* приобретаются товары, работы и услуги на любые нужды закупающей организации, независимо от их характера, то при *государственном социальном заказе* приобретаются только социальные услуги в сферах, перечисленных в статье 5 Закона о государственном социальном заказе.

Отличия по способу закупок. Если при *государственных закупках* закупающая организация заранее знает о том, что она хочет купить, то при *государственном социальном заказе* государственный или муниципальный орган знает только цели, которые хочет достичь, но не знает, каким путем достичь этих целей. Пути достижения этих целей предлагаются НКО – участниками конкурса.

Отличия по способу определения победителей конкурсов/тендеров. Если при *государственных закупках* при определении победителя тендера главным критерием является соотношение цены и качества предлагаемых товаров, работ, услуг, то при *государственном социальном заказе* при определении победителей конкурса решающую роль играют эффективность предлагаемых путей достижения целей конкурсной программы, способность НКО реализовать предлагаемый ею проект и другие факторы.

Как видно из вышеизложенного, *государственный социальный заказ* и *государственные закупки* – это два разных механизма закупок. Государственным органам и органам местного самоуправления необходимо четко понимать разницу между ними и не использовать их в качестве взаимозаменяемых механизмов. Хотя на сегодняшний день встречаются случаи, когда некоторые государственные органы и органы местного самоуправления применяют механизм *государственных закупок*, вместо механизма *государственного социального заказа*.

3.5. Обзор законодательства о государственной поддержке НКО

Правовые предпосылки внедрения государственного социального заказа в Кыргызской Республике содержатся в ряде нормативных правовых актов. Так, с принятием Конституции 5 мая 1993 года Кыргызская Республика была официально провозглашена социальным государством. Данное положение осталось и в новой Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года, согласно части 1 статьи 1 которой: *«Кыргызская Республика*

(Кыргызстан) является суверенным, демократическим, правовым, светским, унитарным, социальным государством».

Функцией же *социального государства* является решение приоритетных социальных проблем общества через поддержку социально незащищенных слоев населения (безработных, пенсионеров, инвалидов); охрана труда и здоровья людей; поддержка семьи, материнства, детства; поощрение благотворительной деятельности; финансовая поддержка образовательных и культурных программ; борьба с безработицей и др.

Социальные обязательства государства также закреплены в других нормативных правовых актах Кыргызской Республики. Например, в законах Кыргызской Республики «Об основах социального обслуживания населения» от 19 декабря 2001 года № 111 и «О гарантированных государственных минимальных социальных стандартах» от 26 мая 2009 года № 170, а также в Стратегии развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы.

Согласно статье 10 Закона Кыргызской Республики «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике», *«государство гарантирует гражданам право на социальное обслуживание в государственной системе социальных служб...».* При этом согласно статье 8 данного Закона, система социального обслуживания, помимо государственных социальных служб, также включает *«учреждения иных форм собственности и граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения без образования юридического лица. Государство поддерживает и поощряет развитие социальных служб независимо от форм собственности».*

21 июля 2008 года в целях повышения эффективности использования государственных бюджетных средств, выделяемых для решения социально-экономических проблем и улучшения качества предоставляемых социальных услуг населению, был принят Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе», который заложил основу для финансирования некоммерческих организаций из средств государственного бюджета.

Принятие специального Закона о государственном социальном заказе было вызвано необходимостью совершенствования действующего законодательства в социальной сфере, использования положительного зарубежного опыта, налаживания сотрудничества с организациями гражданского общества при оказании социальных услуг для населения. Такая потребность была обусловлена осознанием того, что, как показала практика, передача обязательств по оказанию социальных услуг НКО приносит государству ряд выгод и способствует рациональному использованию бюджетных средств, выделяемых на социальные программы.

Во-первых, НКО эффективнее оказывают социальные услуги, чем государственные учреждения, т.к. имеют более гибкую структуру, чем государственные учреждения, и поэтому быстрее и эффективнее реагируют

на социальные проблемы. К тому же НКО могут лучше определять возникающие социальные проблемы, т.к. имеют постоянный контакт с населением.

Во-вторых, НКО не полагаются исключительно на государственное финансирование, они имеют дополнительные источники финансирования в виде частных пожертвований, грантов и доходов от экономической деятельности.

В-третьих, в случае, если уже нет необходимости в оказании определенных социальных услуг, то государству легче прекратить финансирование НКО, чем закрыть государственное учреждение (ликвидировать учреждение, выплачивать выходные пособия работникам и т.п.)[1].

3.6. Основные положения Закона "О государственном социальном заказе"

Закон о государственном социальном заказе (далее – Закон о ГСЗ) регулирует общие принципы, правовые и организационные основы формирования, размещения и исполнения государственных социальных заказов в целях реализации социальных программ. Он направлен на повышение эффективности использования государственных бюджетных средств, выделяемых для решения социально-экономических проблем, и улучшение качества предоставляемых социальных услуг населению.

Статья 5 Закона о ГСЗ предусматривает по крайней мере 14 сфер для реализации государственного социального заказа:

1) достижение целей в области образования, науки, информации, физической культуры и спорта;

2) охрана здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни;

3) охрана окружающей среды;

4) поддержка молодежной политики и детских инициатив;

5) решение проблем демографии;

6) решение гендерных проблем;

7) поддержка социально уязвимых слоев населения;

8) помощь детям-сиротам, детям из неполных и многодетных семей;

9) содействие в трудоустройстве граждан;

10) защита прав, законных интересов граждан и организаций;

11) развитие культуры и искусства;

12) охрана историко-культурного наследия;

13) укрепление общественного согласия;

14) иные социально значимые направления, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики.

---

[1] Юридические механизмы государственного финансирования некоммерческих организаций: Сб. материалов / Отв. ред. и сост. – К. Ньюман: LEM, 2006. – С. 8.

Финансирование социальных программ (проектов), реализуемых в рамках ГСЗ, осуществляется за счет республиканского и местных бюджетов Кыргызской Республики в виде предоставления грантов.

Согласно Закону о ГСЗ, в республиканском бюджете Кыргызской Республики ежегодно должны предусматриваться средства на финансирование программ (проектов) по ГСЗ. Органы МСУ имеют право ежегодно предусматривать в местном бюджете средства на финансирование проектов по ГСЗ.

Размещение государственного социального заказа производится в форме открытых публичных конкурсов. Порядок проведения конкурса определяется положением, утверждаемым Правительством Кыргызской Республики. Для организации и проведения конкурса социальных проектов создаются специальные конкурсные комиссии, состав которых утверждается государственным органом или органом МСУ, который реализует соответствующую социальную программу. Конкурсные комиссии должны состоять из представителей государственного органа или органа МСУ и независимых внешних экспертов. Независимые внешние эксперты должны составлять не менее 50 % от общего числа членов комиссий. Кандидатуры независимых внешних экспертов предлагают НКО.

Участниками конкурсов могут быть НКО, которые осуществляют свою деятельность в сферах, предусмотренных в статье 5 Закона о ГСЗ, и имеют опыт не менее одного года работы в сфере объявленной конкурсной программы.

Участники конкурса подают конкурсной комиссии свои проектные предложения, где описывают пути достижения целей объявленной конкурсной программы и прикладывают проект бюджета проекта. Конкурсная комиссия оценивает поступившие проектные предложения и определяет победителей конкурса.

Государственный орган или орган МСУ заключает с победителями конкурса соответствующие договоры о реализации социального проекта и в соответствии с условиями договора перечисляет НКО финансовые средства в виде грантов. В рамках договора НКО оказывают соответствующие услуги определенному в договоре кругу лиц – реализуют социальный проект. НКО в установленном в договоре порядке предоставляет государственному органу или органу МСУ отчеты о реализации социального проекта.

3.7. Подзаконные акты по государственному социальному заказу

На основе Закона о ГСЗ был принят ряд подзаконных актов, которые разъясняют некоторые положения Закона о ГСЗ.

“Положение о порядке проведения конкурса социальных программ (проектов)”, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24 января 2009 года № 41, разработано в соответствии со статьями 9 и 19 Закона о ГСЗ. Определяет порядок проведения конкурсов социальных проектов государственными органами и органами МСУ.

Положение регулирует отношения, возникающие при формировании, размещении и реализации государственного социального заказа.

В Положении прописаны процедура формирования конкурсной комиссии, требования к участникам конкурса, необходимые документы для участия в конкурсе, процедура приема и регистрации проектных предложений участников конкурса, методика оценки проектных предложений, а также вопросы финансирования и мониторинга реализации социальных проектов. Положение является вторым по значимости нормативным правовым актом после Закона о государственном социальном заказе в регулировании отношений по закупкам социальных услуг.

"Методические рекомендации по организации и проведению конкурса социальных проектов", утвержденные приказом Министерства социального развития Кыргызской Республики от 13 октября 2011 года N 175. Разработаны с целью облегчения работы членов конкурсной комиссии и Министерства социального развития при оценке заявок от участников конкурса и представляют собой детальное описание действий членов комиссии, сотрудников министерства.

"Инструкция по проведению мониторинга качества социальных услуг, предоставляемых некоммерческими организациями в рамках реализации государственного социального заказа", утвержденная приказом Министерства социального развития Кыргызской Республики от 29 июля 2009 года N 98. Определяет порядок проведения мониторинга качества социальных услуг, оказываемых НКО в рамках реализации государственного социального заказа. Мониторинг осуществляется для получения информации с последующей оценкой эффективности реализации социальных программ (проектов). В Инструкции подробно описывается процесс проведения мониторинга оценщиком, приложена анкета с вопросами для получателей социальных услуг, работников НКО, предоставляющей социальные услуги.

Приказ Министерства социального развития от 30 июня 2011 года № 127 "Об утверждении договора на выполнение государственного социального заказа". Данным приказом утвержден образец договора на выполнение государственного социального заказа. Образец содержит права и обязанности исполнителя проекта и государственного органа, предмет договора, сроки и порядок перечисления финансирования, положения об отчетности и контроле, положения об ответственности сторон, сроках действия договора и путях разрешения споров.

Кроме того, образец договора содержит ряд **приложений:**

1) План выполнения государственного заказа исполнителем;

2) Смета расходов по проекту;

3) Обоснование к смете расходов проекта;

4) График финансирования государственного социального заказа;

5) Ежеквартальный отчет о выполнении деятельности по проекту.

3.8. Программы, профинансированные в прошлые годы

Согласно Положению о порядке проведения Конкурса социальных проектов, тематика государственного заказа и адресных категорий получателей услуг по ГСЗ определяется ежегодно государственными органами и органами МСУ в соответствии с основными приоритетными направлениями их деятельности.

На практике же органы МСУ никак не вовлечены в процедуры ГСЗ, а адресные группы граждан – получателей социальных услуг определены непосредственно в темах, указанных соответственно по годам реализации ГСЗ.

Социальные программы, профинансированные в 2009–2013 годы

В млн сомов[1]

Год	Тема	Сумма
2009	• Профилактика наихудших форм детского труда, социальная адаптация детей с ограниченными возможностями здоровья	4,32
2010	• Развитие реабилитационных возможностей и услуг для лиц с ограниченными возможностями здоровья	3,87
2011	• Развитие социальных услуг для социально незащищенных пожилых граждан и лиц с ограниченными возможностями здоровья (ЛОВЗ) • Профилактика социального сиротства и эксплуатации детского труда	12,76
2012	• Развитие абилитационных и реабилитационных услуг для ЛОВЗ • Развитие реабилитационных услуг для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации • Социальная адаптация и реабилитация лиц группы риска • Реабилитация социально незащищенных пожилых граждан	12,78
2013 2013	• Поддержка центров дневного пребывания для детей с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) • Поддержка центров, оказывающих социальные услуги детям и семьям, находящихся в трудной жизненной ситуации • Открытие информационно-ресурсных центров по усыновлению в городах Бишкек и Ош • Открытие центра временного пребывания для лиц без определенного места жительства в городе Джалал-Абад • Поддержка общественных объединений ЛОВЗ и пожилых граждан • Развитие социальных услуг в центрах дневного времен-	13,9

[1] 1 доллар США равен приблизительно 48 кыргызским сомам.

Год	Тема	Сумма
(продолжение)	ного пребывания для пожилых граждан • Возвращение не обучающихся детей, уклоняющихся от учебы и работающих детей в образовательные школы • Поддержка центров, предоставляющих психосоциальные услуги мужчинам, семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации • Информационное обеспечение реализации Стратегии развития социальной защиты населения на 2012-2014 годы[1]	

3.9. Недостатки в системе государственного социального заказа

В ходе практики применения и анализа законодательства о ГСЗ были выявлены следующие недостатки:

Определение социальных программ без консультаций с общественностью. В законодательстве о ГСЗ нет эффективного механизма определения перечня социальных государственных и муниципальных услуг, необходимых населению для финансирования через механизм ГСЗ. В настоящее время государственный орган самостоятельно определяет нужды общества или определенной категории населения. Это делает систему ГСЗ менее эффективной, поскольку в отсутствие консультационных процедур с населением возникают факты закупок социальных услуг, которые не очень востребованы населением либо нужны в меньшей степени, нежели другие, более актуальные на тот момент социальные услуги. В связи с этим предлагается рационализировать механизм определения перечня социальных услуг для финансирования через механизм ГСЗ, в том числе:

1) предусмотреть возможность создания на сайтах государственных органов электронных баз данных социальных проблем, куда граждане и организации гражданского общества могли бы в любое время направлять свои предложения;

2) включить этапы проведения специальных исследований для определения самых насущных социальных проблем на определенное время по тому или иному населенному пункту, по регионам, по стране;

3) включить в процедуры ГСЗ этапы проведения общественных слушаний с целью определения самых насущных социальных проблем для финансирования социальных программ по их разрешению через механизм ГСЗ.

Реализация ГСЗ только Министерством социального развития. Закон предусматривает реализацию ГСЗ почти во всех сферах, в которых работают министерства и ведомства, так или иначе предоставляющие государственные услуги населению. Однако только Министерство социального развития реализует Закон, остальные министерства и ведомства не используют механизм ГСЗ в своей практике.

[1] Последние 4 темы сформулированы в рамках второго тура конкурса социальных проектов.

Несовершенный механизм отбора членов конкурсной комиссии. Согласно Закону, отбор членов конкурсной осуществляет заказчик (статья 10). В ходе практики реализации Закона выяснилось, что иногда государственному органу сложно найти достаточное количество независимых внешних экспертов, которые хотят войти в состав конкурсной комиссии. Не всегда НКО, работающие в сфере предоставления социальных услуг, хотят направлять своего представителя в комиссию, это может создать конфликт интересов, если организация планирует участвовать в конкурсе.

Процедура формирования состава конкурсной комиссии остается непрозрачной, нет критериев, по которым можно точно определить, какой эксперт подходит для конкретного конкурса (учитывая специфику сферы деятельности каждого государственного органа).

Конкурсные комиссии формируются и работают в основном в столице. Хотя закон предоставляет право региональным подразделениям государственного органа формировать свои местные комиссии. Это создает неудобство и дополнительные расходы участникам конкурса на поездки из регионов в столицу, чтобы подать конкурсные документы.

Проблемы со сроками передачи средств. Закон в статье 14 установил условия передачи грантовых средств НКО – победителю конкурса. Согласно статье 14, стороны в договоре устанавливают условия и порядок финансирования проекта. Это, с одной стороны, дает гибкость министерству: в случае непредоставления средств от Министерства финансов оно может продлить срок передачи средств на неопределенный срок. Однако, с другой стороны, НКО, оказывающие постоянные услуги, не могут прерывать свою деятельность из-за задержки в финансировании, поэтому иногда проекты по оказанию социальных услуг фактически стартуют с опозданием на 2-3 и более месяца.

Финансирование организационных расходов государственного органа по проведению конкурса и оценке качества услуг. Закон не предусмотрел средства на организационные расходы государственного органа по проведению конкурса проектов по закупке социальных услуг, их мониторинга, проверки и оценки. К примеру, у государственного органа должны быть средства на публикацию объявления в СМИ о закупке социальных услуг, администрирования веб-портала по закупкам социальных услуг, на выезд к исполнителям проекта для оценки качества услуг и т.п.

Сложность подачи документов на конкурс по закупке социальных услуг. Закон предусматривает возможность создания региональных конкурсных комиссий, однако на практике они не создаются. На практике создается одна республиканская конкурсная комиссия при министерстве. Это создает сложности для участников конкурса из регионов, так как они вынуждены приезжать в Бишкек для сдачи своих конкурсных заявок.

Обременительным и дорогостоящим также является процесс предоставления учредительных документов участников на двух языках или в

двух экземплярах. Все это делает процесс подачи документов для участия в конкурсе дорогим, что обременяет участников конкурса.

Отсутствует Регламент работы конкурсной комиссии. В законе не предусмотрены нормы, регулирующие отношения, возникающие в ходе работы конкурсной комиссии. Также закон не содержит норм, устанавливающих порядок работы конкурсной комиссии, процедуру голосования и т.д.

Закон не содержит четких критериев отбора победителей конкурса. Критерии содержатся в подзаконном акте, но они недостаточно эффективны.

3.10. Пути совершенствования системы государственного социального заказа

Для более широкого применения ГСЗ в Кыргызской Республике предлагается следующее:

- государственные средства для ГСЗ должны быть заложены в государственном бюджете (республиканском и местных бюджетах);
- финансирование программ ГСЗ должно быть предсказуемым и резко не сокращаться от одного года к другому;
- порядок распределения средств должен быть простым, понятным для граждан и прозрачным;
- информация о порядке финансирования проектов должна находиться в открытом доступе;
- требования для участников конкурсов должны быть не слишком обременительными;
- мониторинг проектов ГСЗ должен осуществляться в соответствии с заранее установленными и объективными критериями;
- регулярная оценка влияния/воздействия ГСЗ на решение социальных проблем в стране должна осуществляться государственными органами и находиться в открытом доступе.

23 октября 2013 года свыше 70 представителей Парламента, Правительства, Аппарата Президента Кыргызской Республики, органов местного самоуправления, организаций гражданского общества и международных организаций приняли участие в конференции “Закупка социальных услуг: международный и кыргызстанский опыт”.

В ходе анализа законодательства и практики применения ГСЗ были определены наиболее проблемные вопросы в системе ГСЗ Кыргызской Республики.

На конференции был представлен кыргызстанский и зарубежный опыт в сфере закупок социальных услуг. В завершении конференции участники внесли свои предложения и рекомендации по совершенствованию системы закупок социальных услуг в Кыргызской Республике и решению вопросов,

в частности, по 18 вопросам, которые являются наиболее проблемными для Кыргызстана. **В том числе:**

1) Нужно ли законодательно ограничивать заработную плату, которая выплачивается по гранту? Если да, то в каких пределах?

Ответ: Да, необходимо, однако при соблюдении определенных условий:

• разработать стандарты по заработной плате согласно тарифной сетке. Необходимо установить предельный минимум, не ограничивая максимальный предел;

• установить проценты заработной платы с учетом прямых и непрямых расходов организации (50-70%), учитывая общий бюджет грантовых и программных средств, объем, тяжесть и время работы;

• необходимо провести исследование политики заработной платы на рынке труда предоставляемых услуг в государственном и частном секторах, а также исследовать стоимость самой услуги.

2) В Законе не предусматривается порядок распоряжения средствами, когда у министерства после проведения конкурса остаются средства. Каков порядок распределения оставшихся средств?

Ответ:

• необходимо провести конкурс по отбору проектных предложений от гражданского общества;

• распределить средства между выигравшими грант организациями, которые предоставляют социальные услуги. Эти организации должны подать новое проектное предложение или дополнения к реализуемому проекту;

• при необходимости нужно выезжать на место для проверки деятельности выигравших организаций (грантодатель, независимый эксперт, члены конкурсной комиссии).

3) Должны ли НКО иметь право оспаривать решения конкурсной комиссии в суде?

Ответ: Да, это право каждого человека и каждого юридического лица. Однако оспаривается не отрицательное решение грантовой комиссии, а неправомерные действия или бездействие грантовой комиссии.

4) Жалобы не публикуются. Нет порядка их рассмотрения. Нужны ли эти процедуры? Если да, то какими они должны быть?

Ответ: Необходимо создать апелляционную комиссию по рассмотрению возможных оспариваний решений грантовой комиссии.

5) Должны ли быть ограничения для членов конкурсной комиссии в их коммуникациях с участниками конкурса? Если да, то какие?

Ответ: Да, коммуникации членов комиссии с участниками конкурса должны быть ограничены. Коммуникации возможны только во время спорных ситуаций.

6) Нужно ли для каждого конкурса создавать конкурсную комиссию, или же её нужно создавать на определенный срок для всех конкурсов? Если нужно создавать на определенный срок, то на какой?

Ответ: Зависит от темы ГСЗ. Срок деятельности комиссии 2 года, при этом может меняться не весь состав.

7) Могут ли члены конкурсной комиссии выносить заявки за пределы офиса министерства? Каким образом обеспечить конфиденциальность информации в заявке?

Ответ: Члены комиссии могут выносить заявки за пределы офиса министерства только при условии соблюдения конфиденциальности.

8) Нужно ли ввести факультативные критерии по оценке проектных предложений по выбору членов комиссии? Например, такие как осуществление деятельности по месту нахождения целевой группы в течение определенного времени, наличие действительного списка получателей услуг на момент подачи заявки, ограничения по заработной плате и административным расходам и т.п.?

Ответ: Да, но они должны быть известны всем с момента объявления о конкурсе и должны учитывать специфику сферы деятельности министерства.

9) Должен ли быть в нормативно-правовом акте закреплен список возможных факультативных критериев по оценке проектных предложений или факультативные критерии должны определяться самой конкурсной комиссией или организаторами конкурса?

Ответ: Да, эти критерии должны быть закреплены в подзаконном акте.

10) Должен ли Регламент работы конкурсной комиссии приниматься самой комиссией или же он должен быть утвержден НПА? Какие еще вопросы должен регулировать Регламент?

Ответ: Наличие регламента комиссии обязательно. Регламент принимается и утверждается соответствующим государственным заказчиком с помощью НПА. Количество членов комиссии должно быть фиксированным. Решение принимается с учетом набранных баллов, без общего голосования. Общее голосование используется лишь в спорных случаях. Вводится новый этап – интервью с заявителем, которое тоже оценивается в баллах. При наличии конфликта интересов член комиссии обязательно должен заявить об этом и не участвовать в оценке такой проектной заявки.

Регламент должен регулировать следующие вопросы:

- кворум для принятия решений;
- порядок согласительных процедур (когда члены комиссии имеют противоположные мнения);
- нормы разрешения конфликта интересов;
- порядок работы с заявками;
- другие вопросы.

Заявки оцениваются анонимно – член конкурсной комиссии не видит наименование организации заявителя. Заявки могут оцениваться он-лайн – для этого на сайте государственного заказчика (или сайте закупок социальных услуг) создается личный электронный кабинет члена комиссии, через который он может знакомиться с проектными предложениями и оценивать их. Есть крайний срок, в течение которого член комиссии должен оценить все проектные предложения.

11) Должны ли быть вывешены на сайте Министерства критерии оценки и их весомость в баллах при объявлении конкурса?

Ответ: Критерии оценки публикуются в обязательном порядке при объявлении конкурса для того, чтобы дать возможность конкурсантам понять, на какие именно моменты необходимо обратить особое внимание.

12) Нужно ли проводить тренинги для НКО, выигравших конкурс? Если нужно, то какие?

Ответ: Вводный семинар по стандартам и формам отчетности должен быть обязательным.

13) Каким образом консультативная поддержка должна предоставляться НКО после объявления конкурса?

Ответ: ФИО и номер телефона контактного лица обязательно должны быть указаны в объявлении. Необходима консультационная поддержка перед подачей проектных заявок в форме конференции (или видеоконференции для регионов), на которой государственный заказчик проинформирует конкурсантов обо всех требованиях, предъявляемых к проектной заявке и других вопросах, а конкурсанты смогут получить ответы на все интересующие их вопросы. На сайте государственного заказчика (или сайте закупок социальных услуг) обязательно публикуются ответы на часто задаваемые вопросы.

14) Каков должен быть способ подачи заявки НПО для участия в конкурсе?

Ответ:

- нарочным (существует);
- по почте;
- по электронной почте;
- через веб-портал (обязательный).

15) Нужно ли нотариально заверять документы, прилагаемые к заявке? Если да, то какие? (сейчас нужно заверять нотариально копию устава и свидетельства о регистрации).

Ответ: Нет. Другие документы заверять нет необходимости.

16) Какой должен быть механизм безопасной электронной отправки заявки НПО для участия в конкурсе по ГСЗ?

Ответ:

- с электронной подписью;
- с регистрацией на портале: логин и пароль;
- отправлением по электронной почте: с проверкой заявления, данных НПО по информации в заявке и через сайт Минюста (последний из перечисленных выше).

17) Нужно ли публиковать состав конкурсной комиссии? (в настоящее время не публикуется).

Ответ: Нет

18) Каким образом должны включаться представители от институтов гражданского общества в конкурсную комиссию? Если избираться, то кем, если назначаться, то кем?

Ответ: Нужно искать эффективный способ, в том числе из зарубежного опыта.

В заключение

В 2012 году приказом Министра социального развития была создана совместная рабочая группа по совершенствованию системы ГСЗ. В данную рабочую группу вошли как представители министерства, так и представители организаций гражданского общества. В настоящее время данная совместная группа работает над проектом новой редакции Закона о ГСЗ, а также проектами четырех подзаконных актов. **Цель:** сделать систему ГСЗ в Кыргызской Республике простой, понятной, прозрачной и эффективной.

4. РОССИЯ:
СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ КАК ТЕХНОЛОГИЯ. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ, ПЕРСПЕКТИВЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(Н. Хананашвили)

В настоящем анализе под **социальным заказом** понимаются *договорные отношения между заказчиком, определенным в соответствии с решениями органов государственной власти или органов местного самоуправления, и исполнителем по реализации поручения государственного или муниципального органа на оказание услуг в интересах населения за счет финансирования (полностью или частично) из бюджета соответствующего уровня.*

Вместе с тем, социальный заказ можно определить так, и как это сделано в проекте федерального закона «О государственном социальном заказе»:

***«Социальный заказ** – это экономико-правовой механизм 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».*

4.1. История социального заказа

Впервые в России термин социальный заказ в его нынешнем экономико-правовом и социально-технологическом понимании стал использоваться с 1994 года. Это было связано с необходимостью выработки неких общих форм взаимодействия государственных и муниципальных структур с некоммерческими организациями (НКО). Такая необходимость была осознана в ходе деятельности Российского благотворительного фонда «Нет алкоголизму и наркомании» (Фонда «НАН») по созданию первого в Москве и одного из первых в России приютов-убежищ для детей и подростков («Дорога к дому»). Открывшийся в 1992 году приют и его создатели довольно долго были объектом самых разнообразных нападок со стороны московских правительственных структур. Конечный успех организаторов приюта-убежища в борьбе за его выживание не снял с повестки дня актуальности выработки устойчивых правил взаимодействия государственных и муниципальных органов и негосударственных некоммерческих организаций.

Именно в это время и возникла идея создания законопроекта, регулирующего взаимоотношения государственных и муниципальных структур в виде контракта, заключаемого между государственным (муниципальным) заказчиком и исполнителем заказа, который может быть и негосударственной структурой. Текст первого варианта такого законопроекта «О госу-

дарственном и местном социальном заказе» был опубликован в 1995 году[1]. Примерно в это же время специалистами Фонда «НАН» был разработан проект закона города Москвы «О социальном заказе в городе Москве». Такой проект был вполне правомерным в силу того, что правовое регулирование вопросов оказания социальных услуг, в соответствии со статьей 72 Конституции РФ, возможно и на уровне субъектов Российской Федерации. Термин «социальный заказ» был ранее использован и в текстах ФЗ «Об общественных объединениях» (статья 17)[2] и ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (статья 18)[3].

По мере того, как информация о разработке законопроекта о социальном заказе распространялась в регионах России, возникали различные его региональные варианты. Первым субъектом РФ, принявшим такой закон, была Тюменская область. Закон 1998 года «О социальном заказе в Тюменской области» заметно подтолкнул другие регионы к формированию правовых норм, способствующих регулированию процесса оказания НКО услуг в социальной сфере.

Однако, несмотря на постепенное появление в различных регионах проектов законов и положений о социальном заказе регионального и муниципального уровня и внедрения указанных правовых норм в практику работы государственных и муниципальных структур, Правительство РФ четырежды давало отрицательное заключение на проект федерального закона. В начале 2000 года проект был в первом чтении рассмотрен и отклонен Государственной Думой ФС РФ.

Вместе с тем, можно привести практический пример реального применения технологии социального заказа (с некоторыми допущениями) и в отсутствие федерального закона. Так, в 1997-1999 годах Фонд развития парламентаризма в России по заказу одного из федеральных министерств подготовил образовательную Программу для средних учебных заведений по курсу «Основы местного самоуправления и муниципального управления» и издал учебники и учебно-методические пособия в соответствии с указанной Программой. Финансирование подготовки учебной Программы, а также написания и публикации учебников и учебных пособий осуществлялось за счет средств Федеральной программы поддержки местного самоуправления, принятой в декабре 1995 года. В отсутствие федерального закона о социальном заказе отношения, сложившиеся между федеральным министерством и общественным Фондом развития парламентаризма, хотя и не получили формального наименования «социальный заказ», однако на деле по своей сути были социальным заказом.

За прошедшие годы путем усилий, предпринятых множеством НКО, действующих на территории России, удалось добиться существенного прод-

---

[1] Хананашвили Н., Зыков О. и др. Государственный социальный заказ. М.: Российский благотворительный фонд "Нет алкоголизму и наркомании" (НАН), 1995.
[2] Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 21, ст. 1930.
[3] Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 33, ст. 3340.

вижения правовых норм, регулирующих взаимодействие государственных (муниципальных) структур с негосударственными НКО при выполнении социального заказа.

Следует отметить, что в некоторых городах принято Положение о муниципальном гранте (например, во Владимире), однако это происходит не из-за путаницы в различных по сути терминах, а исходя из понимания, что внедрение социального заказа – процесс длительный, требующий периода времени для подготовки муниципальных структур и соответствующего роста профессионализма НКО. Именно по такому пути, начиная с 1998 года, пошли власти города Перми, а затем и Пермской области в целом[1], где нормативные правовые акты о социальном заказе городского и регионального уровня первоначально реализовывались через грантовые процедуры.

Таким образом, путем пошагового движения удалось выявить ряд направлений, в которых через два-три года появились достаточно подготовленные и профессионально действующие НКО, способные работать в режиме государственного контракта – документа более жесткого, нежели договор о гранте, – и стал возможен разговор об их конкуренции за бюджетные средства с существующими муниципальными структурами.

Примерную картину продвижения различных норм о социальном заказе к настоящему моменту может дать нижеследующая таблица:

Продвижение нормативных актов о социальном заказе в РФ

№	Регион (субъект федерации, город)	Тип документа (правового акта)	Разработка (органы власти, НКО)	Обсуждение в органах власти	Принят	Реализация
1	Москва	Закон (О вз.)	+	+	+	+
2	Нижегородская обл.	Закон	+	+	+	
3	Владимирская обл.	Закон	+			
4	г. Владимир	Положение	+	+	+	+
5	Томская обл.	Закон	+	+		
6	г. Томск	Положение	+	+	+	+
7	г. Пермь	Положение	+	+	+	+
8	Пермский край	Закон (О вз.)	+	+		
9	Пермская обл. (отменён)	Закон	+	+	+	+
10	Тюменская обл. (отменён)	Закон	+	+	+	+

[1] Блусь П.И., Бушуева В.М., Вьюжанин В.Н., Катаева В.И. Как выполнить социальный заказ? Методические рекомендации. Пермь: Агентство «Стиль», 2000.

11	г. Тюмень	Положение	+	+	+	+
12	г. Тольятти, Самар. обл.	Положение	+			
13	Новосибирская обл.	Закон	+			
14	г. Омск	Положение	+			
15	г. Екатеринбург	Положение	+	+	+	+
16	Волгоградская обл.	Закон	+	+	+	+
17	Республика Бурятия	Закон	+	+		
18	Новгородская обл.	Закон	+	+		
19	г. Дубна, Моск. обл.	Положение	+	+	+	
20	Ярославская обл.	Закон	+	+		
21	Мурманская обл.	Закон	+	+		
22	Амурская обл.	Закон	+	+		
23	г. Благовещенск Амурская обл.	Положение	+			
24	Смоленская обл.	Закон	+	+		
25	Кемеровская обл.	Закон	+			
26	г. Великий Новгород	Положение	+	+		
27	Архангельская обл.	Закон	+			
28	Иркутская обл.	Закон	+	+	+	
29	Калужская обл.	Закон	+	+	+	
30	Нижний Тагил, Свердловская обл.	Положение (О вз.)	+	+	+	+
31	Тобольск, Тюменская обл.	Положение	+	+		
32	г. Красноярск	Положение	+	+		
33	г. Южно-Сахалинск	Положение	+	+		
34	Псковская обл.	Закон	+			
35	Псковская обл.	Закон (О вз.)	+	+		
36	г. Новочеркасск, Ростовская обл.	Положение	+	+		
37	г. Новороссийск, Краснодарский край	Положение	+			
38	г. Ставрополь	Положение	+			
39	Армавир, Краснод. край	Положение	+	+		
40	г. Волгоград	Положение	+			
41	Тверская обл.	Закон	+			

42	Алтайский край	Закон	+			
43	Республика Саха (Якутия)	Закон (О вз.)	+	+		
44	Краснодарский край	Закон (О вз.)	+	+	+	+
45	Хабаровский край	Закон	+	+		
46	Калининградская обл.	Закон (О вз.)	+	+	+	
47	Ростовская обл.	Закон (О вз.)	+			
48	Республика Мордовия	Закон	+			
49	Республика Марий Эл	Закон	+			
50	Кировская обл.	Закон	+			
51	Саратовская обл.	Закон	+	+	+	
52	Саратовская обл.	Закон (О вз.)	+	+		
53	Удмуртская Республика	Закон (О вз.)	+	+	+	
54	Оренбургская обл.	Закон (О вз.)	+	+	+	+
55	Оренбургская обл.[1]	Постановл. Правит-ва	+	+	+	+
56	Чувашская Республика	Закон (О вз.)	+			
57	Ставропольский край	Закон (О вз.)	+			
58	Воронежская обл.	Закон (О вз.)	+			
59	Республика Кабардино-Балкария	Постановл. Правит-ва	+	+	+	+
60	Ленинградская обл.	Закон (О вз.)	+	+		
61	Липецкая обл.	Закон (О вз.)	+	+	+	+
62	Санкт-Петербург	Закон (О подд. СО НКО)	+	+	+	+
63	Республика Дагестан	Закон (О вз.)	+	+	+	+

Условные обозначения:

Закон – закон о социальном заказе (субъект РФ),

Положение – городское или местное Положение,

Закон или Положение (О вз.) – Закон или Положение о взаимодействии органов государственной власти (или местного самоуправления) с НКО.

Закон (О подд. СО НКО) – Закон о поддержке социально ответственных НКО.

Наряду с этим, как это видно из таблицы, в ряде регионов уже началось осознание органами власти важности разработки и принятия

[1] http://karta.irex-dialog.ru/zakon/2orenburg.shtml. Обновлённые данные по социальному заказу и другим формам взаимодействия представлены также: http://map.lawcs.ru/zakon/02soczakaz.shtml и http://map.lawcs.ru/zakon/05vzaimod.shtml.

норм, направленных на комплексное правовое регулирование взаимоотношений государственных органов и НКО. Так, наряду с Москвой, в которой Закон «О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями» был принят в мае 2000 года, Калининградской и Оренбургской областями, разработки ведутся в Республике Саха (Якутия), Удмуртской Республике, Краснодарском и Ставропольском краях, а также в Псковской Ростовской и Воронежской областях.

Деятельность в этом направлении в определенной мере активизировалась после проведения в Москве в 2001 году I Гражданского Форума. В настоящее время поддержка социально ориентированных НКО осуществляется в России практически повсюду.

4.2. Сущность социального заказа

Идеологической основой социального заказа, как, впрочем, и других форм взаимодействия институтов гражданского общества и публично-властных органов, является реализация на практике **принципа субсидиарности**.

Исходя из нормы статьи 7 Конституции РФ, закрепляющей статус *России как социального государства*, можно с определенной долей уверенности утверждать, что внедрение социального заказа будет означать укрепление заинтересованности власти в создании и развитии институтов гражданского общества. Только за счет этого возможна реализация демократии общественного участия[1].

В основании социального заказа лежит также идея формирования эффективной социальной политики, построенной на осуществлении гражданских инициатив. Реализация исходных механизмов, содержащихся в социальной технологии социального заказа, возможна при строгом следовании следующим принципам:

- программно-целевой подход;
- конкурсность;
- прозрачность;
- договорное партнерство.

С точки зрения содержания и целеполагания, социальный заказ является одним из способов решения социальных проблем различного уровня на конкурсной основе через реализацию целевых социальных программ. Дефект государственной монополии на осуществление социальной политики в связке с опорой на сметное финансирование приводит к хроническому отставанию государственных усилий в социальной сфере от протекающих в ней процессов и формирующихся негативных тенденций. Переход к режиму программно-целевого, проблемно-фокусного финансирования позволяет,

---

[1] Arnstein S.R. A Ladder of Citizen Participation // Journal of the American Institute of Planners, vol. 35, №4, 1969, July.

помимо преодоления извечной ведомственной разобщенности, построить и реализовать продуманную и перспективно корректную государственную социальную стратегию. Такая стратегия сориентирована не на обслуживание всех, кто может считаться нуждающимся, а на побуждение целевых групп к формированию объективных и субъективных условий для развития их способности к самообеспечению. В принципе, список граждан, которые могут быть признаны нуждающимися, можно сделать сколь угодно длинным.

Однако важно разобраться в причинах, побудивших людей стать нуждающимися. Есть люди, которые не любят выступать с инициативой и самостоятельно принимать решения, но и они предпочитают, занимаясь исполнительским или техническим трудом, зарабатывать деньги, а не жить на подачки.

Конечно, здесь не идет речь о пенсионерах по возрасту, поскольку они справедливо полагают, что получают заработанную их собственным трудом пенсию. Тем не менее, определенная часть пенсионеров готова продолжать трудиться. В связи со всем сказанным важно выяснить, как случилось, что тот или иной человек оказался иждивенцем. В частности, инвалидность не может служить достаточным основанием для того, чтобы отказать человеку в праве самостоятельно зарабатывать себе на жизнь. Как отечественный, так и зарубежный опыт показывает, что во многих случаях инвалидность отнюдь не препятствует активной и плодотворной деятельности в различных сферах жизни общества.

Правда, для некоторых групп инвалидов необходимы специальные приспособления, облегчающие им жизнь и деятельность (например, пандусы для инвалидов с нарушениями опорно-двигательного аппарата). Но, с одной стороны, затраты на такие приспособления отнюдь не относятся к разряду неподъемных, а с другой стороны, такие затраты окупаются и морально, и материально. Таким образом, создание условий, позволяющих людям решать самостоятельно проблемы самообеспечения, является одной из приоритетных задач при внедрении социального заказа.

Конкурсность и прозрачность становятся основными принципами, способствующими раннему предупреждению коррупционных явлений при реализации социальной политики.

Следующим идеологическим принципом социального заказа мы вправе назвать отсутствие прибыльности. Социально значимые услуги, оказываемые до настоящего времени государственными (муниципальными) учреждениями, должны быть бесприбыльными именно исходя из того, что они предоставляются в рамках реализации уровня социальной защиты, гарантированного Конституцией РФ.

При нынешнем монопольном положении государства на рынке социальных услуг насущными задачами являются демонополизация и разгосударствление этой сферы. Без такой демонополизации невозможно ставить задачу повышения эффективности оказываемых населению социальных услуг и эффективности социальной политики в целом.

При этом разгосударствление не означает обязательной коммерциализации абсолютно всей сферы социальных услуг. Часть социальных услуг государственными органами уже оказывается на коммерческой основе или, по крайней мере, ясно, как перевести их оказание на коммерческую основу. Именно в отношении этой части услуг разгосударствление постепенно осуществляется. Однако имеется огромное число социальных услуг, оказание которых, по сути, возможно лишь (или по преимуществу) на некоммерческой основе. В этом случае социальный заказ способен сыграть роль надлежащего и цивилизованного инструмента социальной сферы. Наряду с этим постепенное введение механизмов конкуренции позволяет рассчитывать и на повышение экономичности расходования средств в социальной сфере.

Внедрение социального заказа способствует существенному расширению спектра социальных услуг, предлагаемых на соответствующем рынке.

С учетом всего сказанного выше необходимо обратить внимание на значимость социального заказа именно для реализации целевых социальных программ.

4.3. Правовые основы социального заказа

Правовой основой реализации социального заказа является договор (контракт) на оказание возмездной услуги. В соответствии с таким договором (действие которого регулируется статьями 779-783 ГК РФ), организация-исполнитель должна выполнить установленный заранее объем конкретных услуг для целевой группы, определенной заказчиком. Заказчик является другой стороной договора на оказание возмездной услуги.

Правовым механизмом распределения социальных заказов может считаться открытый публичный конкурс (его проведение осуществляется на основе ряда нормативных правовых актов (таких как статьи 1057-1061 ГК РФ, ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных служб»[1] и ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[2]). Конкурс объявляется заказчиком, который является ответственным за реализацию утвержденной бюджетной целевой социальной программы (далее – ЦСП).

Существенным, а подчас и определяющим качество выполнения инструментом социального заказа является обеспечение и регулирование экспертной деятельности при оценке заявок на участие в публичном конкурсе, установлении победителя конкурса, в процессе выполнения социального заказа и по итогам его выполнения.

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, №19, ст. 2302.

[2] Собрание законодательства Российской Федерации, 2013, №14, ст. 1652; http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148532/.

4.4. Субъекты социального заказа

Одним из субъектов социального заказа от лица государства или органа местного самоуправления выступает государственный или муниципальный заказчик. Государственным заказчиком в соответствии со статьей 764 ГК РФ является *«государственный орган, обладающий необходимыми инвестиционными ресурсами, или организация, наделенная соответствующим государственным органом правом распоряжаться такими ресурсами».*

Другим субъектом отношений, возникающих в ходе реализации социального заказа, является исполнитель. Указанный статус приобретает организация, победившая в открытом публичном конкурсе.

Вместе с тем заказчик является ответственным за обеспечение выполнения социального заказа. В обеспечение этого задания заказчик для оценки качества представленных на конкурс заявок, эффективности выполнения социального заказа привлекает специалистов в области оценки программ и проектов. Оценщики, таким образом, хотя и не являются стороной договора социального заказа, но их непременное участие обеспечивает:

- прозрачность и справедливость процедуры выбора исполнителя социального заказа;
- качество процесса реализации контракта социального заказа;
- уровень итоговой и постпроектной эффективности выполнения социального заказа.

4.5. Алгоритм социального заказа

Описанный ниже алгоритм представляет собой разработку, предлагаемую к реализации при выполнении социального заказа как элемента ЦСП.

Такая жесткая привязка социального заказа к ЦСП не случайна, поскольку именно это определяет принципиальное и положительное отличие данной социальной технологии от привычного и хорошо известного на Западе социального контрактирования, применяемого для оказания услуг в социальной сфере.

Исследование, проведённое автором, позволяет с определённой степенью уверенности говорить о приемлемости и предпочтительности такой увязки СЗ и ЦСП[1]. В настоящее время, к сожалению, целевые программы осуществляются иным образом. По мере описания алгоритма будем отмечать точки расхождения и аргументировать собственный выбор. Отметим следующие ключевые этапы.

Инициирование создания ЦСП и СЗ.

---

[1] Н.Л. Хананашвили. «Правовое регулирование партнёрского взаимодействия неправительственных некоммерческих организаций и органов местного самоуправления (сравнительные аспекты гранта и социального заказа)». Автореферат канд. дисс. на соискание учёной степени кандидата юридических наук, М: 2008.

Поскольку социальный заказ отражает реальную потребность органов государственной власти или местного самоуправления в осуществлении определенных действий, то и осознание этой потребности возникает у указанных органов. Однако сам социальный заказ является лишь одним из элементов ЦСП, инициировать которую может любое лицо. Таким образом, у истоков социального заказа находится гражданская инициатива, т.е. инициатива, проявившаяся в силу обострения той или иной социальной проблемы.

Тем не менее, формулирование самого социального заказа и его последующая реализация с помощью данной социальной технологии является, несомненно, задачей органов государственной власти (местного самоуправления), поэтому правильно именно их считать инициаторами социального заказа.

Разработка ЦСП.

Разработка ЦСП осуществляется, как правило, органами исполнительной власти. Естественно, в ЦСП должно быть предусмотрено выделение материальных ресурсов (обычно в денежном выражении) для выполнения всей программы, а также на реализацию отдельных этапов и подпрограмм. При подготовке проектов бюджетов соответствующего уровня принимаются во внимание ЦСП, одобренные представительными органами власти.

Уже на этом этапе может возникнуть множество вариантов решения насущных социальных проблем, для чего, собственно, и разрабатывается ЦСП. Мы не будем подробно останавливаться на возможных конкурсных процедурах, связанных с выбором коллектива разработчиков программы. Российская практика такой процедуры пока не предусматривает. Однако хотелось бы отметить, что большее разнообразие идей, предлагаемых для решения социально значимой проблемы, означает и увеличение шансов рационального выбора. Поэтому участие институтов гражданского общества в такой работе приветствуется.

Утверждение ЦСП.

Будучи разработанной органом исполнительной власти и пройдя все стадии согласования и утверждения в рамках исполнительной ветви власти, ЦСП поступает на утверждение законодательного (представительного) органа. Утверждение бюджета означает также и утверждение включенных в него ассигнований на реализацию ЦСП. В том случае, если действия по программе предусмотрены в данном финансовом году, с момента начала финансового года она должна реализовываться.

Определение государственного (муниципального) заказчика.

Согласно статье 764 ГК, функции государственного заказчика в принципе может выполнять и негосударственная структура. В настоящее время подобрать на конкурсной основе негосударственные НКО, которые бы справились с функциями государственного заказчика, маловероятно, по крайней мере, по двум причинам:

• неготовности государства рассмотреть даже саму возможность делегирования таких полномочий неправительственным некоммерческим структурам;

• неспособности неправительственных НКО брать на себя решение столь масштабных государственных социальных задач.

Формирование социального заказа.

Перед государственным заказчиком стоит задача обеспечения выполнения ЦСП. Сама по себе ЦСП представляет весьма широко определенную совокупность действий, направленных на решение социальной проблемы или ряда проблем, порой, весьма многочисленных групп населения. Чтобы решение такой задачи стало реальным, в рамках ЦСП выделяется несколько более мелких задач, решение каждой из которых направлено на некую конечную целевую группу получателей услуги (комплекса услуг), и каждая из этих мелких задач может, таким образом, представлять собою предмет социального заказа.

Например, если ЦСП обозначена как «Программа профилактики безнадзорности в городе Москве», то предмет социального заказа может быть сформулирован следующим образом: «Осуществление комплекса социальной работы с несовершеннолетними, находящимися на улице в Юго-Западном округе города Москвы» или «Осуществление комплекса реабилитационной работы в приюте-убежище для детей и подростков “Дорога к дому”». Таким образом, часть социальной программы получает конкретную территориальную (Юго-Западный административный округ), объектную (приют-убежище) и/или субъектную (несовершеннолетние группы риска) привязку.

Определение исполнителя социального заказа.

Итак, будучи весьма тесно связанным с ЦСП, социальный заказ должен обрести своего исполнителя. Определение исполнителя социального заказа необходимо осуществлять на конкурсной основе.

Не рассматривая в данном месте сам конкурсный механизм, отметим его ключевую значимость для успеха реализации всей ЦСП через систему социальных заказов. Те программы, что реализуются в социальной сфере в настоящее время, не приносят ожидаемых результатов именно по причине несформированности конкурсных механизмов и инструментов либо их несоблюдения. И если процедура проведения конкурсов регулируется весьма подробно в уже названных выше ФЗ «О конкурсах...» и ФЗ «О контрактной системе...», то содержание самой экспертизы даже на этапе подачи конкурсных заявок должного правового регулирования до настоящего времени в российском законодательстве не имеет.

Оценка качества предлагаемых решений является важным элементом, способствующим формированию более четкого нормативно-правового обоснования при принятии решения о расходовании бюджетных средств.

Надо признать, что в ФЗ «О контрактной системе...» присутствует ряд очень важных моментов, касающихся и контроля не только процедур закупок, но и реализации эффективности и результативности самой последующей деятельности. Есть даже и общественный контроль, и обязанность органов власти обеспечить возможность для такого контроля. В этой связи очень важным оказывается осуществление чувствительного управления процессами реализации этих правовых новаций на практике.

Проведение публичного конкурса позволяет соблюсти должный уровень открытости и прозрачности при расходовании бюджетных средств. Внеконкурсный способ определения исполнителя социального заказа применим в исключительных обстоятельствах и должен использоваться в ситуациях:

а) отсутствия реальной конкурентной основы, например, при наличии только одной конкурсной заявки и отсутствии иных организаций-претендентов (в этом случае особое внимание должно быть уделено независимому контролю качества оказываемых услуг);

б) экстренной необходимости (катастрофы или иной чрезвычайной ситуации, не позволяющей осуществить комплекс конкурсных процедур).

Участники конкурса на получение государственного (муниципального) социального заказа для обеспечения более высокого качества выполнения контракта вправе привлекать дополнительные ресурсы из негосударственных источников.

Представляется вполне допустимым, чтобы при объявлении конкурса на выполнение социального заказа в современной России устанавливалось условие, предусматривающее, чтобы объем дополнительно привлекаемых исполнителем ресурсов составил не менее 25% от суммы выделяемых бюджетных средств.

При этом источником таких ресурсов могут быть как собственные ресурсы организации-претендента (в том числе, труд добровольцев), так и средства и ресурсы из внешних источников (бизнес, зарубежные гранты и пожертвования и др.). Впрочем, учитывая, что государственное или муниципальное учреждение выполняет такой социальный заказ на условиях 100%-ного финансирования, аналогичные условия могут быть предусмотрены и для НКО.

Выполнение социального заказа.

Нормативно-правовым документом, определяющим порядок, способ, сроки выполнения социального заказа, а также качество осуществляемых действий, порядок и способы взаиморасчетов сторон и их взаимную ответственность, является соответствующий договор (контракт), заключаемый государственным (муниципальным) заказчиком с победителем конкурса, получающим статус исполнителя социального заказа.

Выполнение того или иного этапа данного социального заказа, а также всего контракта в целом должно сопровождаться подписанием актов сдачи-

приемки. После этого заказчик обязан компенсировать расходы, произведенные исполнителем при выполнении социального заказа, если только они не были покрыты за счет предварительно авансированных средств, что в социальной сфере представляется естественным.

Контроль и обеспечение выполнения социального заказа.

Важной задачей заказчика является обеспечение контроля за исполнением социального заказа. С этой точки зрения привлечение заказчиком к выполнению поставленной задачи профессиональных специалистов-оценщиков вполне оправданно. Мониторинг процесса выполнения социального заказа и периодическая оценка могут осуществляться и должны быть организованы заказчиком по мере необходимости. Указанные действия способствуют не только контролю за ситуацией, но и возможности своевременного исправления недостатков.

При наличии каких-либо существенных нарушений условий контракта со стороны исполнителя заказчик вправе осуществить оперативное вмешательство, вплоть до прекращения действия контракта. В любых конфликтных ситуациях стороны могут обращаться в судебные органы. Расширение сферы применения судебных процедур в противовес административным инструментам способствует повышению степени демократичности всей технологии в целом.

4.6. Проблемы социального заказа и возможности их преодоления

Для рассмотрения проблем продвижения и внедрения социального заказа разделим эти проблемы на субъективные и объективные.

1. Субъективные проблемы

1.1. В течение ряда лет для обоснования отказа от принятия проекта федерального закона «О государственном социальном заказе» выдвигался такой аргумент, как наличие якобы достаточного массива законодательства для внедрения социального заказа. В частности, обычно указывалось законодательство о поставках продукции для федеральных государственных нужд (теперь – о контрактной системе) и некоторые другие законодательные акты. Рассмотрим, насколько данный аргумент убедителен.

В принципе, стоит согласиться с тем, что с принятием ФЗ «О контрактной системе...» значительная часть проблем процедурного свойства, существовавших ранее, сегодня если и не снята, то, пожалуй, переведена в плоскость практических управленческих решений и на уровень обеспечения должной степени прозрачности разработки и реализации ЦСП. Однако именно здесь такой прозрачности и нет, о чём свидетельствует многолетняя практика (начиная с 2009 года[1]) осуществления автором настоящей работы аналитической деятельности по проекту бюджета города Москвы.

[1] http://www.nasbor.ru/Vuistuplenija/Nodar/Koncepciiandgragdanskotvet/Koncepciiand.html.

В некотором роде поддержкой данному процессу выступает и принятие ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации» в новой редакции[1], значительное внимание в котором уделяется содержательному аудиту – «аудиту эффективности». До нынешнего времени Счётная палата крайне мало внимания уделяла этому аспекту своей деятельности, увлекаясь в основном оценкой целевого характера расходов, производимых за бюджетные средства. Однако в законе нет ничего о необходимости взаимодействия Счётной палаты РФ с институтами гражданского общества.

Кроме того, в различные годы были приняты следующие нормативные акты федерального уровня:

• Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”»[2];

• «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 33 «Муниципальный заказ»)[3];

• Указ Президента РФ от 08 апреля 1997 года № 305 «Об утверждении Положения об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд»[4];

• «Порядок предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств Бюджета развития Российской Федерации» и «Положение об оценке эффективности инвестиционных проектов при размещении на конкурсной основе централизованных инвестиционных ресурсов Бюджета развития Российской Федерации», утвержденные постановлением Правительства РФ от 22 ноября 1997 года, № 1470[5].

Наряду с более ранними постановлениями, выходят и более свежие:

• Постановление Правительства Российской Федерации от 30 марта 2013 года № 286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги»[6];

• Распоряжением Правительства РФ от 30.03.2013 № 487-р принят «План мероприятий по формированию независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, на 2013-2015 годы»[7].

Однако к качеству названных последними документов имеются весьма серьёзные замечания, прежде всего, в части учёта участия в осуществлении социальных услуг за бюджетные средства социально

---

[1] http://www.rg.ru/2013/04/10/spalata-dok.html.
[2] Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №28, ст. 2669.
[3] Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №35, ст. 3506.
[4] Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, №15, ст. 1756.
[5] Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, №3, ст. 345.
[6] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144336/.
[7] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144318/.

ориентированных НКО, а также возможности оценить эффективность бюджетных организаций, имея в виду их нынешнюю несамостоятельность, – встроенность в жёсткую административную вертикаль.

Таким образом, хотя на высшем уровне управления и формулируется значимость привлечения социально ориентированных НКО к оказанию социальных услуг за бюджетные средства, отработка таких процедур (в небольших масштабах в режиме пилотных проектов) – вопрос ближайшего будущего. Поскольку сама сфера услуг в России ещё достаточно неразвита, целесообразно выделить сферу услуг в некий самостоятельно и более ускоренно развивающийся сегмент поля правового регулирования.

Очевидно, что развитие практики вовлечения социально ориентированных НКО к оказанию социальных услуг требует большей ясности в различении деятельности, направленной на выработку социально инновационных решений, и текущей деятельности по оказанию социальных услуг.

1.2. Другой аргумент, влияющий на актуальность разработки отдельного нормативного правового акта о социальном заказе, также относится к субъективным причинам, препятствующим внедрению этого института. Этот аргумент используется чиновниками, прежде всего, федерального уровня и состоит в том, что в регионах социальный заказ уже внедряется, поэтому федеральные усилия по законодательному регулированию социального заказа не нужны. Более того, такой закон якобы противоречил бы статьям Конституции РФ, определяющим пределы исключительного ведения Федерации, пределы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и исключительного ведения самих субъектов РФ (статьи 71-73)[1].

Для того, чтобы снять недопонимание, имеет смысл процитировать три подпункта (д, е, ж) пункта 1 статьи 72 Конституции РФ. Очевидно, что эти позиции непосредственно относятся к теме социального заказа:

«1. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение».

Тот факт, что предмет регулирования находится в совместном ведении, предполагает согласно части 2 статьи 76 Конституции РФ, что:

«2. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и

[1] Конституция Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 2010.

принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации».

На наш взгляд, сегодня разработка и принятие федерального закона «О государственном социальном заказе» и в самом деле в определённой мере не столь актуальна именно вследствие принятия и реализации сходных региональных законов. Однако без более глубокого практического освоения сущности и содержательной эффективности социальных услуг конкретным целевым группам населения, основанного на социально-проектном подходе, и при активнейшем участии институтов гражданского общества развитие ситуации без содержательного наполнения и, следовательно, без ожидаемого положительного результата в решении острых и актуальных социальных задач может обернуться формализацией.

1.3. Третьей субъективной причиной может служить потенциальная опасность, которую, вероятно, видят некоторые чиновники в принятии и технологически корректном внедрении механизма социального заказа. Социальный заказ способен заметно осложнить возможности коррупционной деятельности, поскольку опирается на инструменты прозрачности, конкурсности и процедурной жесткости при реализации целевых социальных программ всех уровней. Такая «опасность» является более серьезной для самой системы коррупционных условий, чем меры оперативно-розыскного и уголовно-правового характера, поскольку в результате внедрения социального заказа окажется реально сформированной совокупность **профилактических** мер, затрудняющих коррупционные действия и предусматривающих более ясную и четкую персонификацию ответственности за правовую и финансовую корректность расходования бюджетных средств, направляемых в социальную сферу.

2. Объективные причины

2.1. Изменение стандартов осуществления социальной политики

Основной причиной, по которой не происходит полномасштабного внедрения механизмов, лежащих в основе технологии социального заказа, следует считать административно-распределительный стандарт деятельности государственных структур при осуществлении социальной политики. Ибо социальный заказ формирует новый, «прозрачный» механизм осуществления социальной политики, построенный на корректности публичных конкурсных процедур, независимой экспертной оценке и ориентированный на выполнение коренной задачи социальной политики – обеспечение социального развития.

В то же время и современная практика «массового» и в значительной мере формального обращения к программно-целевому подходу существенно повышает риски искажения его смысла под натиском «звёздно-галочной» системы, формирующей прямую и простую взаимосвязь наград и чинов с готовностью к демонстрации достижения любыми путями определённых ранее прогнозных показателей.

2.2. Дефицит квалифицированных кадров

Надо отметить, что данная объективная причина невнедрения социального заказа тесно связана с одной из перечисленных выше субъективных причин. Отсутствие кадров, обладающих необходимой подготовкой и соответствующими психологическими установками, не позволяет понять значимость социального заказа и препятствует проведению даже пилотных проектов в данной сфере.

Реформирование социальной сферы, начавшееся еще во второй половине 1990-х годов (первой государственной программой в этой области стала Программа социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 годов, принятая постановлением Правительства РФ № 222 от 26.02.1997)[1], во многом пробуксовывает до сих пор, в том числе, в силу кадровых причин. Значительное количество сегодняшних специалистов в этой области просто не представляют себе, чем должна отличаться привычная им с советских времен государственная и муниципальная деятельность в сфере социальной политики от той, что требуется в совершенно новых социально-экономических условиях.

Действенность осуществляемой социальной политики воспринимается через призму затраченных усилий, а не через полученный конечный эффект и достигнутые изменения в состоянии соответствующей целевой группы, поскольку работники не готовы оценивать такой эффект, да и не стремятся это делать в условиях «естественной монополии».

Внутренняя оценка эффективности деятельности структур исполнительной власти не может быть объективной и должна сочетаться с оценкой внешней, независимой, осуществляемой общественными институтами.

Кадровая основа производственной сферы (в основном, коммерческого характера), интенсивно реформированной за прошедшее десятилетие, в настоящее время укреплена множеством вновь появившихся на рынке труда профессиональных групп. Подготовка же и переподготовка кадров для социальной сферы изменений практически не претерпела.

Вновь открывающиеся негосударственные учебные заведения, равно как и государственные вузы и средние специальные заведения, не встречают заметной поддержки со стороны государственных структур в части создания развитой системы практического применения и укрепления знаний и навыков своих выпускников. Обнаруживается парадокс: с одной стороны, государство крайне нуждается в грамотных кадрах, осуществляющих практическую деятельность в социальной сфере; с другой стороны, выпускники социальных образовательных учреждений, получив определенный объем теоретических знаний, оказываются неготовыми к практической, «полевой» работе.

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 10, ст. 1231.

Государственные научно-исследовательские организации, действующие в социальной сфере, также имеют острый кадровый дефицит ввиду неразвитости системы подготовки соответствующих кадров и невысокого уровня оплаты труда.

И самый острый дефицит – в рядах менеджеров социальной сферы. В пределах решений, основанных на реалиях сметного финансирования бюджетной сферы, потребности в менеджерах данной сферы практически нет. В итоге теряется смысл в независимом анализе, мониторинге и оценке эффективности реализуемой социальной политики, научно обоснованном прогнозировании и реализации стратегий социального развития (как отраслевых, так и территориальных).

2.3. Отсутствие системной экспертной работы

В России должна быть создана система независимой оценки ЦСП, а также их реализации, в том числе и через механизмы социального заказа, поскольку действующее законодательство (например, Федеральный закон «Об оценочной деятельности»[1]) не обеспечивает адекватного правового регулирования оценочной деятельности в рассматриваемой сфере, да и, по существу, не затрагивает его вовсе. Даже упомянутый выше ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации» в новой редакции не предполагает в этих вопросах опоры на институты гражданского общества.

При этом имеется в виду необходимость нормативно-правовой регламентации оценочной деятельности в период подготовки и принятия проектов и программ, а также их мониторинга и оценки в процессе и на этапах реализации, и оценки их эффективности по итогам исполнения и в постпрограммный (постпроектный) период. Следует отметить, что в последнее время появились некоторые законодательные разработки в области общественного контроля[2].

Проблема экспертной составляющей в рамках социального заказа требует своего теоретического осмысления и практического решения. Экспертная деятельность сложно структурирована, но в данной работе мы обращаемся в первую очередь к проблематике межсекторного взаимодействия, поэтому не можем не отметить важность общественного участия в экспертизе[3].

2.4. Недостаточная степень готовности НКО и власти к реализации социального заказа

Социальный заказ как социальная технология требует от исполнителя жестко регламентированной работы с бюджетными средствами. Договор

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, №31, ст. 3813.

[2] В перечне поручений Президента РФ, принятых по итогам его встречи с Советом по развитию гражданского общества и правам человека (встреча состоялась 04.09.2013), значится подготовка для внесения на рассмотрение Государственной Думы ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»: http://www.kremlin.ru/assignments/19287.

[3] См.: Беляева Н.Ю. Гражданская экспертиза как форма гражданского участия. М.: Изд-во "Фрегать", 2001.

социального заказа при его скрупулезной подробности и детализации содержания оказываемой услуги, а также достигаемого в результате эффекта должен быть довольно строг и, как правило, предусматривать компенсацию определенных расходов исполнителя лишь после подписания соответствующего акта сдачи-приемки оказанной услуги (в том числе, по выполнении какого-либо этапа). В настоящее время лишь относительно небольшая доля неправительственных организаций способна исполнить социальный заказ должным образом с оформлением всех необходимых документов. Это же относится и к проектному оформлению разработок неправительственных организаций.

Требователен договор социального заказа и к заказчику. Соблюдение исполнителем социального заказа требований контракта неизбежно влечет за собой обязанность заказчика подписать акт сдачи-приемки оказанных услуг и оплатить их стоимость. С учетом пока что невысокого уровня исполнительской и финансовой дисциплины в социальном секторе такая задача для органов власти и местного самоуправления не всегда представляется легко выполнимой.

Взаимная неопытность в вопросах внедрения новой для российской социальной практики экономико-правовой социальной технологии «социальный заказ» может быть опасна и в смысле возможной невольной дискредитации самой идеи. Именно поэтому к внедрению социального заказа следует подходить поэтапно, постепенно усложняя взаимоотношения от выдачи грантов к размещению социального заказа. Формирование реальной конкурентной основы будет способствовать поэтапному переводу номинационных позиций грантовых конкурсов в пакеты социальных заказов, размещаемых на конкурсной основе.

2.5. Необходимость коррекции правовых норм

Если понятие гранта теперь присутствует и используется в российском налоговом (абзац 4 пункта 15 статьи 251 Налогового кодекса[1]) и бюджетном (часть 1 статьи 78 Бюджетного кодекса[2]) праве, то социальный заказ продолжает оставаться лишь нормой, упомянутой в ФЗ «Об общественных объединениях» и ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». Это не позволяет осуществить полномасштабное внедрение социального заказа и превратить его в привычный механизм реализации ЦСП как части социальной политики. Все это порождает целый ряд проблем, препятствующих процессу демонополизации социальной сферы. Отсутствие в Бюджетном кодексе самой возможности расходования бюджетных средств небюджетными организациями не позволяет корректно воспринимать исполнение социального заказа и вынуждает оформлять такой договор как договор целевого финансирования (согласно той же статье 78 Бюджетного кодекса).

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, №33 (ч.1), ст. 3413.
[2] Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, №32, ст. 3339.

Налоговый кодекс также не дает однозначного толкования ситуации выполнения негосударственной некоммерческой структурой какого-либо возмездного действия. Пунктом 3 части 2 статьи 251 НК к целевым поступлениям, не учитываемым при определении налоговой базы, отнесены *«суммы финансирования из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов, выделяемые на осуществление уставной деятельности некоммерческих организаций».*

Дополнительное финансирование социального заказа коммерческими структурами также возможно лишь в виде пожертвования (пункт 1 части 2 статьи 251 НК).

Вопрос отнесения договора социального заказа к операциям, не подлежащим налогообложению (статья 149 НК), так и не нашел пока своего разрешения. Из этого следует, что оказание услуги силами неправительственной организации по договору социального заказа подлежит налогообложению. С учетом того, что от уплаты налога на добавленную стоимость и налога на прибыль освобождены бюджетные организации, оказывающие аналогичные услуги, можно сделать вывод о наличии реального правового противоречия.

Возможность выполнения негосударственной структурой государственного заказа на оказание возмездных услуг не порождает порядка налогообложения, аналогичного для бюджетных организаций и учреждений. Здесь мы имеем дело с прямым нарушением части 2 статьи 34 Конституции РФ, которая гласит:

«Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию».

Следовательно, достаточно разумной и легитимной может быть признана норма, предложенная в одной из последних редакций проекта Федерального закона «О государственном социальном заказе»:

«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».

Одновременно с этим именно такая функциональная позиция должна быть внесена в перечень операций, не подлежащих налогообложению. Естественно, при обязательном ведении раздельного бухгалтерского учета таких операций.

Таким образом, вместо видового (группового, отраслевого, категориального) подхода к предоставлению льгот появляется возможность постепенного перехода к использованию функционального (программно-целевого)

подхода, ориентированного на существо выполняемых действий, а не на лицо, эти действия производящее.

4.7. Перспективы дальнейшего внедрения социального заказа

Очевидно, что реформирование социальной сферы России остаётся задачей насущной. При монопольном положении государства на рынке социальных услуг вести разговор об эффективности расходования бюджетных средств не представляется возможным. Вместе с тем, в настоящее время на повестке дня стоит задача выстраивания *системы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с НКО.*

Поэтому перспективы принятия федерального закона «О государственном социальном заказе», если и могут признаваться разумными, тесно увязаны с продвижением в целом всего комплекса нормативных правовых актов, регулирующих такое взаимодействие. Принципы социального контрактирования в России взаимосвязаны с рядом других принципов, названных в Концепции системы взаимодействия органов власти Российской Федерации с неправительственными организациями. Эта Концепция была разработана к I Гражданскому Форуму[1]. Системный подход к вопросам межсекторного взаимодействия диктует сегодня необходимость принятия некоего комплекса нормативно-правовых документов, поскольку социальный заказ является лишь одной из экономико-правовых форм социального партнерства.

В настоящее время важно постепенно внедрять социальный заказ в тех регионах России, где он получил нормативное закрепление в законодательстве субъектов РФ и/или решениях органов местного самоуправления. Это позволит лучше разобраться в проблемах внедрения социального заказа, позволит усовершенствовать его нормативную базу, показать возможность и необходимость законодательного регулирования этого института на федеральном уровне.

Кроме того, можно стараться формировать и реализовывать отдельные социальные заказы и на федеральном уровне. Такая возможность есть при квалифицированном применении определенных положений действующего законодательства. Однако, естественно, в полной мере комплексно и эффективно внедрить социальный заказ на федеральном уровне можно будет только после принятия соответствующего закона. В этом случае наиболее сложной будет задача обеспечения возможно более широкой законодательной рамки, не препятствующей самостоятельности в данном вопросе субъектов РФ.

Внедрение механизмов и процедур социального заказа должно осуществляться постепенно, с проведением системы подготовительных действий

---

[1] Автономов А.С., Виноградова Т.И., Замятина М.Ф., Хананашвили Н.Л. Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России. Учебник. Под общ. ред. А.С. Автономова. М.: Фонд «НАН», 2003. – 412 с.

(пилотных, экспериментальных проектов). С учетом того, что в целом ряде регионов России по существу уже проведен ряд конкурсов по размещению социального заказа, нужно проанализировать этот опыт. И тот факт, что данная технология начинает внедряться не только в России, но и за рубежом, например, в Украине[1] и Казахстане[2], свидетельствует о ее перспективности и применимости не только в российских условиях.

[1] Социальный заказ в Украине: опыт 10 лет внедрения / Сборник аналитических и нормативно-методических материалов / Под редакцией В.И. Брудного, А.С. Крупника. – Одесса: Євродрук, 2011. – 156 с. – Режим доступа: http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2011/08/socialny-zakaz-v-ukraini.pdf

[2] Закон Республики Казахстан от 12.04.2005 № 36-III «О государственном социальном заказе». http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000036_.

5. МОЛДОВА:
АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМА СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

(Л. Малкоч)

5.1. Предпосылки развития механизма социального заказа в сфере социальных услуг

Развитие механизма социального заказа в Республике Молдова рассматривается во взаимосвязи с реформированием системы социальной защиты населения и публичных социальных услуг, что в немалой степени стимулировалось процессом европейской интеграции страны. На протяжении последних десяти лет местные органы власти и неправительственные организации внесли свой вклад в развитии социальных услуг для наиболее социально-уязвимых слоев населения.

Основной целью социальных услуг было и есть оказание посильной помощи в зависимости от их нужд людям и их семьям, оказавшимся в трудной ситуации, с целью предотвращения их социальной изоляции. Реформированию системы социальной защиты и развитию социальных услуг способствовало законодательство Республики Молдова, в т.ч.: Закон о социальной защите от 25.12.2003 № 547; Закон о социальных услугах от 18.06.2010 № 123; Национальная программа по развитию интегрированной системы социальных услуг на 2008-2012 гг., утвержденная Постановлением правительства Молдовы от 31.12.2008 № 1512.

Согласно Закону о социальной защите и Национальной программе по развитию интегрированной системы социальных услуг, социальные услуги в Республике Молдова делятся на следующие категории:

1. Первичные социальные услуги (обслуживание на дому, общественные столовые, социальная помощь, оказанная социальным работником);

2. Специализированные социальные услуги (дневные центры, реабилитационные центры, центры временного проживания, общинные дома, социальные квартиры, защищенное жилье, мобильные команды и т.д.);

3. Высокоспециализированные социальные услуги (санаторная реабилитация, дома интернаты и т.д.).

Согласно Закону о социальных услугах, основными поставщиками услуг в Республике Молдова являются: физические и юридические лица (публичные или частные). Публичными поставщиками услуг являются учреждения социальной помощи, созданные и подчиненные центральным органам власти, местные органы власти первого и второго уровней. Частными поставщиками услуг являются: а) неправительственные организации, фонды, частные организации, в) юридические и физические лица.

Основными источниками финансирования услуг являются: государственный бюджет и местные бюджеты, международные и местные донорские организации, частные лица. Многие виды услуг финансируются из различных источников на основе соглашения о партнерстве.

На данный момент, центральные органы власти финансируют дома интернаты (например: Министерство Труда, Социальной Защиты и Семьи содержит финансово 6 домов интернатов). Местные органы власти второго уровня содержат: общинные дома, защищенное жилье, мобильные команды, центры временного проживания, общественные столовые и т.д. Неправительственные организации содержат часть дневных центров, и частично финансируют услуги в партнерстве с местными органами власти.

Относительно источников финансирования необходимо отметить, что неправительственные организации в Республике Молдова до сих пор не имеют доступа к государственным источникам финансирования.

Бурное развитие социальных услуг в Республике Молдова с непосредственным участием неправительственного сектора выдвинуло на первый план проблему качества предоставляемых социальных услуг, а заодно и проблему социального заказа.

Основным требованием для государственного финансирования каждого вида социальной услуги стало утверждение правительством регламента и стандартов качества. Также правительство разработало в 2011 году Классификатор социальных услуг, который включает все виды разработанных услуг и нормативное законодательство относительно организации и функционирования данных услуг. Классификатор услуг является первым шагом к систематизации социальных услуг и служит основой для разработки типовых штатов и прейскурантов стоимостей различного вида услуг.

На данный момент Классификатор включает в себя 41 вид социальных услуг, из которых 4 являются первичными услугами, 30 – специализированными услугами и 7 – высокоспециализированными услугами. Из 41 услуг 8 услуг имеют полный пакет нормативных актов (регламент и стандарты качества), 9 услуг – имеют только регламент и 4 услуги имеют только стандарты качества. 20 услуг нуждаются в разработке всего комплекта документации.

В 2011 году, на основе Закона о социальных услугах Правительство утвердило социальную Инспекцию. Социальная Инспекция находится под юрисдикцией Министерства труда, социальной защиты и семьи и выполняет такие основные функции:

- проверка внедрения законодательства в сфере социальных услуг;
- проверка соответствия качества услуг стандартам качества;
- разработка рекомендаций для улучшения качества услуг и повышения их эффективности;
- оказание методологической поддержки поставщикам услуг;
- обеспечение соблюдения прав пользователей услуг.

В 2012 году Парламент Республики Молдова утвердил Закон об аккредитовании поставщиков услуг, что стало очередным шагом к установлению механизма социального заказа. Согласно данному Закону,

аккредитация поставщиков социальных услуг проводится с целью определения на основе стандартов качества способностей поставщиков услуг вне зависимости от юридической формы организации предоставлять качественные услуги населению. Одновременно аккредитация влияет на повышение уровня ответственности поставщиков услуг за соблюдение стандартов качества.

Основными критериями для аккредитации поставщиков услуг являются:

- материально-техническая база;
- финансово-экономическая деятельность;
- квалификация персонала;
- соответствие качества социальных услуг стандартам качества.

Закон также фиксирует национальную систему аккредитации, которая состоит из Национальной Комиссии по аккредитации и групп экспертов по оценке услуг (группы формируются из специалистов с высоким уровнем квалификации из различных сфер деятельности). Согласно Закону, все поставщики услуг должны проходить аккредитацию раз в пять лет.

Процедура аккредитации включает в себя следующие этапы:

1. Инициирование процедуры аккредитации (подача заявления, предоставление сертификата о регистрации и устава организации).

2. Самооценка (разрабатывается отчет по самооценке деятельности).

3. Оценка качества предоставляемых услуг (группа экспертов разрабатывает отчет по оценке качества услуг и рекомендации по их улучшению).

4. Утверждение решения об аккредитации или не аккредитации. Решение принимается в течение 10 дней. Комиссия информирует о принятом решении в течение трех дней. Сертификат об аккредитации выдается в течение 6 дней с момента принятия решения.

5.2. Законодательная база для внедрения механизма социального заказа

Нормативно-правовая база, регулирующая механизм социального заказа в Молдове, включает:

- Закон об общественных объединениях от 17.05.1996 № 837-XIII;
- Закон о фондах от 30.07.1999 № 581;
- Закон о государственных закупках от 13.04.2007 № 96;
- Закон о государственно-частном партнерстве от 10.07.2008 № 179;
- Закон от 04.06.2010 № 111 о внесении изменений и дополнений к Закону от 17.05.1996 № 837-XIII об общественных объединениях;
- Закон о благотворительности и спонсорстве от 31.10.2002 № 1420;
- Закон о социальных услугах от 18.06.2010 № 123;
- Положение о закупках товаров и услуг для государственных

получателей (о публичном договоре) от 17.11.1999 № REG, утвержденное Национальным агентством по государственным закупкам;

• Постановление Правительства от 16.02.2010 № 96 о мерах по внедрению Закона от 13.11.2008 № 239-XVI о прозрачности в процессе принятия решений.

Согласно Закону об общественных объединениях (ст. 26), Закону о фондах (ст. 23), Закону о благотворительности и спонсорстве (ст. 13), некоммерческие организации могут заниматься экономической деятельностью, если данная деятельность соответствует цели организации, или могут создавать коммерческий филиал для занятия экономической деятельностью.

Некоммерческие организации, которые занимаются общественно полезной деятельностью, также могут быть полностью или частично освобождены от налогов (Закон об общественных объединениях от 17.05.1996 № 837, ст. 8; Закон о фондах от 30.07.1999 № 581, ст. 19).

Таким образом, экономические виды деятельности некоммерческих организаций, которые занимаются общественно полезной деятельностью и имеют сертификат, подтверждающий это, освобождаются от налогов.

Налоговый кодекс (ст. 103, р. 4, 9) предусматривает освобождение от налога на добавочную стоимость детские сады, клубы, санатории, и другие объекты социально культурного назначения и для проживания, а также товары из фондов филантропических организаций, предназначенных для приготовления бесплатных пакетов для социально уязвимых слоев населения. Налогом на добавочную стоимость также не облагаются продукты и услуги, импортированные или производимые на территории Молдовы некоммерческими организациями в целях строительства зданий для учреждений социальной помощи или в собственных целях данных организаций.

Как было сказано выше, согласно Закону о социальных услугах, неправительственные организации и ассоциации наравне с публичными организациями имею право быть поставщиками услуг. Основное условие для всех поставщиков услуг – быть аккредитованными в качестве поставщиков услуг согласно специальному закону.

Согласно законодательству Республики Молдова, социальный заказ может быть осуществлен через государственные закупки, субвенции и государственно-частное партнерство.

Государственные закупки. Осуществление социального заказа через государственные закупки проводится на основе Закона о государственных закупках от 13.04.2007 № 96. Государственные закупки представляют приобретение товаров, выполнение работ или оказание услуг для нужд одного или нескольких закупающих органов.

Закон о закупках применяется в сфере товаров и услуг только если оценочная стоимость, без налога на добавочную стоимость, равна или превышает 40 000 леев. В сфере работ Закон применяется, если оценочная

стоимость равна или превышает 50 000 леев. Закон применяется соответствующим образом к различным формам частно-государственного партнерства, не запрещенным законом.

Согласно законодательству, заключение договора о государственных закупках может осуществляться через следующие процедуры:

1. Открытые торги – предусматривают привлечение оферт всех экономических операторов, желающих принять участие в торгах. Считается победившей наиболее экономически выгодная оферта. При этом принимается во внимание предложенное качество, стоимость единицы продукции офертанта, общая цена, опыт офертанта и др. Доля цены в общей оценке оферт не должна составлять менее 40 процентов.

2. Торги с ограниченным участием – проводятся в том случае, если товары, работы и услуги имеют сложный характер или имеются на рынке у большого числа экономических операторов.

3. Рамочные соглашения – заключаются между одним или несколькими закупающими органами и одним или несколькими экономическими операторами с целью установления условий договоров, которые будут заключены в течение определенного периода, в частности в отношении цен и, при необходимости, предусмотренных объемов.

4. Конкурентный диалог – это процедура открытых торгов, осуществляемых в два этапа. Она применяется в случае особо сложных договоров о закупках, на участие в которых может претендовать любой экономический оператор. В процессе торгов закупающий орган ведет диалог с офертантами, допущенными к этим торгам, относительно подготовки одного или нескольких альтернативных решений, удовлетворяющих требованиям, на основании которых отобранные офертанты будут приглашены к представлению оферт.

5. Переговорные процедуры – закупающие органы могут заключать контракты на основе переговоров.

6. Закупки из одного источника – проводятся, если не было подано ни одной адекватной оферты и не было предложено ни одной кандидатуры в результате открытой или переговорной процедуры или по техническим причинам, когда необходимыми товарами, работами и услугами располагает только один-единственный экономический оператор.

7. Запросы ценовых оферт – закупающий орган может путем запроса ценовых оферт заключить договор о закупке товаров, работ, услуг, которые предоставляются в соответствии с конкретной спецификацией при условии, что оценочная стоимость закупки не превысит 200 000 леев для товаров и услуг и 1 000 000 леев для работ.

8. Динамичные системы закупок – полностью переведенный на электронную основу процесс закупок товаров для текущего пользования, характеристики которых общедоступны на рынке и соответствуют требованиям закупающего органа. При этом система ограничена во

времени и доступна на протяжении всего этого времени любому экономическому оператору, соответствующему критериям отбора и представляющему ориентировочную оферту согласно требуемым условиям.

9. Электронные торги – это повторяющийся процесс, который предусматривает использование электронного средства для представления по убывающей новых цен и/или новой значимости определенных элементов оферт, устанавливаемых после первичной полной оценки оферт, который позволяет классифицировать их с помощью автоматизированных методов оценки.

По законодательству, открытые торги являются основной процедурой заключения договора о государственных закупках в сфере товаров, работ, услуг. Вместе с тем следует отметить, что хотя открытые торги – наиболее подходящая процедура для закупки услуг, она пока практически не применяется в Молдове в данной сфере. Причина кроется в том, что открытые торги предусматривают обеспечение оферты при закупке товаров и работ в размере 3% от стоимости оферты. Также они предусматривает обеспечение выполнения договора на закупку товаров и работ, в случае его заключения в размере 15% от его стоимости. Закон не предусматривает отдельной статьи по услугам и тем самым как бы распространяет те же условия и для закупки услуг. Для некоммерческих организаций практически невозможно выполнить условия по обеспечению оферты и по обеспечению выполнения договора на закупку.

Министерство Труда, Социальной Защиты и Семьи разработало с технической помощью Кеустоне Молдова рекомендации по изменению Закона о закупках, особенно в части, касающейся закупок социальных услуг. Согласно данным рекомендациям, предусматривается исключение требований об обеспечении оферты и об обеспечении выполнения договора на закупку услуг. Также был разработан пакет стандартной документации для закупки социальных услуг и основные критерии выбора поставщиков услуг. Таким образом, предлагаются следующие критерии для выбора поставщиков услуг:

1. Стоимость оферты;
2. Уровень квалификации персонала;
3. Опыт организации в предоставлении услуг согласно Классификатору;
4. Бюджет по видам деятельности и предлагаемая программа деятельности;
5. Уровень соответствия материально-технической базы профилю пользователей.

Предлагается, чтобы доля цены в общей оценке оферты составляла 40%, квалификация персонала – 30%, опыт организации в предоставлении услуг – 15%, бюджет и программа деятельности – 10% и материально-техническая база – 5%.

Данные рекомендации и пакет стандартных документов находятся на стадии обсуждения. Ожидается их утверждение до конца 2013 года.

5.3. Субвенции

Субвенции – это механизм поддержки общественных организаций центральными и местными органами власти с целью оказания им помощи в предоставлении социальных услуг социально уязвимым слоям населения. Основные типы субвенций, которые встречаются в Молдове[1]:

1. Прямые субвенции из государственного бюджета. В Республике Молдова, как и в других странах, существует практика прямого государственного ассигнования определенных некоммерческих организаций (творческие союзы, организации ветеранов и инвалидов). Некоторые организации, занимающиеся предпринимательской деятельностью, освобождены от уплаты налога на добавочную стоимость или других налогов. Данная практика создает определенные проблемы, касающиеся уровня прозрачности выбора данных организаций в условиях отсутствия равных возможностей для всех неправительственных организаций добиться государственной поддержки.

2. Субвенции в натуре. Эти субвенции предоставляются органами власти некоммерческим организациям в виде зданий на долгосрочный период без оплаты аренды или в виде оплаты за коммунальные услуги. Здания предоставляются целенаправленно для предоставления определенного вида услуг.

3. Субвенции, основанные на проектах. Неправительственные организации предоставляют местным органам власти предложения проектов с просьбой о финансировании отдельных видов деятельности.

5.4. Частно-государственное партнёрство

Закон о частно-государственном партнерстве от 10.07.2008 № 179 устанавливает основные принципы такого партнерства, формы и методы его реализации, порядок создания и функционирования, права и обязанности государственного и частного партнеров.

Согласно Закону, частно-государственное партнерство основывается на кооперировании государственного и частного партнеров в целях повышения эффективности использования народного достояния, в котором каждый партнер берет на себя риски и конкретную ответственность. Предметом частно-государственного партнерства может быть любое имущество, работы, публичные услуги или любая деятельность, осуществляемая государственным партнером.

Для заключения частно-государственного партнерства существуют следующие договорные формы:

а) *Договор подряда/договор об оказании услуг.* Предметом данного договора может быть предоставление публичных услуг коммунальным хозяйством, выполнение платных работ по капитальному ремонту и

[1]Dilion Maria. Raport privind analiza mercanismului de contractare a serviciilor sociale. Centrul de Resurse Tineri și Liberi. Chisinau, 2012

обслуживанию объектов инфраструктуры и других объектов частно-государственного партнерства, учет потребления ресурсов, выставление счетов для оплаты потребителям и т.п.;

b) *Договор доверительного управления.* Предметом договора доверительного управления является обеспечение надлежащего управления публичной собственностью, основанного на установленных в договоре критериях результативности.

c) *Договор имущественного найма/аренды.* Предметом договора имущественного найма/аренды, является передача имущества, находящегося в публичной собственности, во временное владение и временное пользование частного партнера. Ответственность за использование имущества по назначению, а также за сбор платежей за выполненные работы и оказанные услуги лежит на частном партнере;

d) *Концессионный договор.* Осуществляется в соответствии с законодательством о концессии;

e) *Договор простого товарищества.* Осуществляется на основе объединения капитала.

Согласно законодательству, процедура инициирования частно-государственного партнерства включает следующие этапы:

1) государственный партнер определяет предмет и цели частно-государственного партнерства;

2) государственный партнер или группа экспертов по его поручению обосновывает целесообразность инициирования частно-государственного партнерства, включающего техническое и экономическое обоснование проекта, его основные характеристики, технико-экономические показатели частного партнера, а также определение и анализ рисков (политического, законодательного, финансового, экономического, экологического, риска исполнения проекта);

3) агентство утверждает технико-экономическое обоснование;

4) государственный партнер разрабатывает документацию для конкурса и организует конкурс;

5) государственный партнер назначает членов комиссии по выбору частного партнера;

6) прием оферт и их рассмотрение;

7) принятие решения о назначении частного партнера или об отклонении всех полученных оферт.

5.5. Предложения по совершенствованию

На основе вышесказанного мы можем констатировать что, несмотря на то, что законодательство в целом благоприятствует развитию и внедрению механизма социального заказа в Республике Молдова, на практике он мало используется или почти не используется в сфере социальных услуг.

Данная ситуация объясняется как определенными объективными, так и субъективными факторами.

В качестве *объективных факторов,* препятствующих внедрению механизма социального заказа в сфере услуг, можно назвать следующие: отсутствие практического руководства по внедрению этого социального механизма; противоречивость различных законов; отсутствие четкого механизма финансирования социального заказа; нечеткое распределение обязанностей органов власти различных уровней; низкий уровень образованности местных органов власти и неправительственных организаций; отсутствие законодательных документов, регулирующих предоставление социальных услуг (регламенты, стандарты качества); отсутствие типовых штатов персонала и единого механизма определения стоимости услуг и т.д.

В качестве *субъективных факторов* можно назвать существующий менталитет центральных и местных органов власти, которые боятся делегировать некоммерческим организациям право поставки социальных услуг.

Чтобы содействовать ускорению внедрения механизма социального заказа в сфере услуг в Республике Молдова, **предлагается:**

- Утвердить Парламентом Молдовы поправки к Закону о закупках относительно процедуры проведения открытых торгов в сфере услуг и исключить из требований к поставщикам услуг предоставлять обеспечение оферты в размере 3% от ее стоимости и обеспечение договора на закупки в размере 10% от его стоимости. Утвердить пакет стандартных документов для проведения закупок в сфере услуг.

- Разработать механизм внедрения Закона об аккредитации поставщиков услуг. Пилотировать аккредитацию поставщиков различных вид услуг.

- Внести поправки и изменения к Закону о местных органах власти от 18.03.2003 № 123 относительно распределения обязанностей между местными органами власти первого и второго уровней по внедрению механизма социального заказа.

- Разработать полный пакет нормативных актов для всех видов услуг, включенных в Классификатор услуг. Разработать типовые штаты для всех видов услуг и утвердить их на уровне Правительства. Разработать механизм определения стоимости различных видов услуг.

- Создать координационный механизм по продвижению и внедрению механизма социального заказа в сфере услуг.

- Развить способности местных органов власти первого и второго уровней, неправительственных организаций, частных учреждений в области внедрения механизма социального заказа.

- Повысить уровень знаний потенциальных пользователей услуг относительно их права на качественные услуги и на выбор поставщиков услуг.

6. АРМЕНИЯ:

ОПЫТ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА В АРМЕНИИ: ПРОЕКТ «ОБЩИННЫЕ СЛУЖБЫ ДЛЯ ЛЮДЕЙ С ДОЛГОСРОЧНЫМИ ПРОБЛЕМАМИ ПСИХИЧЕСКОГО ЗДОРОВЬЯ» НПО «ХНАМК»

(В. Мажинян)

Организация «Хнамк» была основана в 2000 году. Миссия организации – содействовать интеграции и реинтеграции лиц с проблемами психического здоровья в общество. Деятельность организации включает в себя осуществление проектов по психосоциальной реабилитации, работу в сети других общественных организаций, проведение тренингов, распространение информации, образование и исследования. Эксперты организации исходят из того, что реинтеграция – это основа реформирования системы психического здоровья в Армении.

Цель деятельности организации «Хнамк» – основать систему общинных служб (community-based services) как первый и наиболее важный шаг к реинтеграции. Общинные службы включают Дневные центры ухода, круглосуточные центры ухода (групповые дома, поддерживаемое жилье), клубные дома, центры взаимопомощи, кризисные центры.

Во всем мире наблюдается стабильная тенденция роста проблем психического здоровья. По данным различных источников, к 2020 году эти заболевания в структуре общей заболеваемости будут занимать второе место после ишемических заболеваний. Психические заболевания являются серьезным препятствием для получения образования, занятости и трудоустройства населения.

В Армении система психиатрических служб сформировалась еще в советское время и остается практически неизменной с 1980-х годов.

Текущая психиатрическая система основана на больших психиатрических больницах. Люди с долгосрочными психическими проблемами живут в этих больницах, даже когда они не имеют в этом медицинской потребности. Очень часто они проводят остаток своей жизни там, потому что не имеют никакого другого места проживания. Более того, они живут не в больницах, которые расположены в Ереване или в других больших городах. Они, главным образом, отправлены в специальные больницы или интернаты в отдаленных областях Армении. По оценке персонала этих учреждений, приблизительно 50% людей, находящихся в больнице, могли бы легко интегрироваться в общество. По оценке независимых экспертов, эта цифра близка к 70%.

Долгое пребывание в учреждениях само по себе очень вредно. Это создает новые медицинские и психологические проблемы, такие как институционализация. Большинство людей, которые проживают там длительный период времени, подвержены институционализации.

Из-за структуры армянских семей и сильных родственных связей в семье большинство семей пробует содержать своих родственников с

проблемами психического здоровья дома, в семье. В случаях, когда семья по финансовым или другим причинам не может позволить себе заботу о больном, семья, естественно, хотела бы поместить его в какой-либо центр поддержки, находящийся поблизости. К сожалению, существующая система охраны психического здоровья не обеспечивает такой возможности.

Несмотря на наличие многочисленных программ социальной поддержки и реабилитации, до сих пор не решена проблема эффективного предоставления услуг в сфере психического здоровья.

В этих условиях основной проблемой предоставления услуг в сфере психического здоровья является слабая организация внебольничных служб, в то время как основной объем услуг в сфере психического здоровья должен быть обеспечен этими службами.

Внебольничные службы в сфере психического здоровья должны обеспечивать лечение и реабилитацию, однако, психосоциальная реабилитация фактически не осуществляется. Большинство пациентов после полученного лечения, возвращаясь к повседневной жизни, не готовы к межличностным и социальным отношениям, лишены возможности применения своих знаний и умений. Это приводит к ограничению круга общения, трудностям получения и сохранения работы и изоляции от общества, что не дает им возможности полноценно интегрироваться в общество.

В связи с этим психосоциальная реабилитация является важнейшим звеном в процессе интеграции в общество людей с долгосрочными проблемами психического здоровья. Она дает возможность восстановить трудовые и бытовые навыки, освободится от стигматизации, повысить самооценку, избавиться от явления госпитализма и других проблем, связанных с госпитализцией, тем самым полнее интегрироваться в общество.

Лица с долгосрочными проблемами психического здоровья имеют потребность в элементарных общественных службах, поддержке, которая станет возможной благодаря созданию так называемой Системы Общинной Поддержки (СОП). Концепция СОП включает в себя широкий спектр служб и дает лицам с долгосрочными проблемами психического здоровья необходимую возможность жизнедеятельности внутри общества. Составляющие СОП:

- идентификация и патронаж клиента;
- идентификация клиента;
- патронаж;
- транспортная помощь;
- медицинские службы для лиц с проблемами психического здоровья;
- оценка диагноза;
- дополнительные консультации;
- управление медицинскими препаратами;
- наркологическая служба;

- стоматологическая служба и служба охраны здоровья;
- кризисные службы;
- кризисная телефонная служба;
- амбулаторная кризисная служба;
- передвижная кризисная патронажная служба;
- местные кризисные службы;
- стационарная служба;
- предоставление жилья;
- содействие в предоставлении жилья;
- помощь в размещении лиц с проблемами психического здоровья;
- обеспечение источников дохода и денежное возмещение;
- самопомощь;
- службы обслуживания пользователя;
- помощь со стороны семьи и общины;
- содействие и помощь семьям;
- содействие и образование для общества;
- реабилитационные службы;
- социальная реабилитация;
- профессиональная реабилитация;
- правовая помощь и защита интересов;
- ведение случаев (case management).

Основная идеология СОП состоит в том, что все службы должны с уважением относиться к каждому индивидууму и его потребностям. Люди с проблемами психического здоровья должны восприниматься как лица, имеющие элементарные человеческие потребности и стремления и, как и все граждане, имеют те же права, преимущества, возможности, ответственность. Кроме того, СОП дает возможность отдельным лицам улучшить их способности, способствует их росту, развитию и независимости, а не увеличивает зависимость, неработоспособность и состояние «хронического больного».

С 2000 года при поддержке Института Открытого Общества, Фонд Армения и Инициативы Психического здоровья Института Открытого общества Будапешта, организация «Хнамк» совместно с Фондом психического здоровья Армении осуществляет проект «Общинные службы» и предоставляет поддерживаемое жилье и психосоциальную реабилитацию людям с долгосрочными проблемами психического здоровья.

Пользователи получают содействие психолога, социального работника, специалиста по социальному обслуживанию, арт-терапевта согласно индивидуально разработанной для каждого клиента реабилитационной программе. В рамках реабилитации клиенты вовлечены в программы досуга.

За короткое время своего существования деятельность Центра смогла вызвать интерес у многих организаций, в том числе и учебных заведений. Уже на протяжении нескольких лет факультет социологии и социальной работы Ереванского Государственного Университета направляет в Дневной Центр студентов старших курсов для прохождения практики.

Организация тесно сотрудничает также с представителями Министерства труда и социальных вопросов Армении. Представители Управления по вопросам инвалидов и престарелых Министерства не раз посещали центры организации, направляют туда людей, которые со своими проблемами обратились в Министерство.

Сотрудничая таким образом с Министерством здравоохранения Армении и Министерством Социального Обеспечения, организация демонстрирует им, как эти службы психического здоровья могли бы использоваться в стране. Главный результат, который хотелось бы достичь – показать обществу и властям эффективность общинных моделей охраны психического здоровья.

С 2008 проект «Хнамк» совместно с Фондом Психического Здоровья Армении был дважды отобран Министерством труда и социальных вопросов для вовлечения в государственный заказ в рамках среднесрочной программы расходов правительства Армении. Проект был представлен Министерству финансов и экономики с целю получения финансирования. Однако в связи с экономическим кризисом министерством было принято решение не включать новые программы в финансирование из государственного бюджета.

Еще одним препятствием в работе с Министерством труда и социальных вопросов была частая смена министров. За период с 2007 по 2012 гг. сменилось 6 министров, а также руководители аппарата Министерства и руководитель управления по вопросам престарелых и инвалидов.

Поэтому в плане финансирования, к сожалению, усилия организации пока не принесли ожидаемых результатов, однако планируется продолжить попытки и лоббистскую деятельность для получения государственного заказа.

Но с другой стороны, в 2012 г. организация подготовила новую концепцию об альтернативных службах по уходу и предоставлению социальных услуг людям с проблемами психического здоровья, которая была представлена Премьер-министру Армении.

В мае 2013 г. этот документ был принят на заседании Правительства РА. Министерству труда и социальных вопросов было поручено предоставить проект Постановления Правительства по утверждению мероприятий, направленных на реализацию концепции в 2013-2017 гг.

Необходимо подчеркнуть, что в этом документе, наряду с несколькими организациями, были упомянуты также проекты организации НПО «Хнамк»: «Дневной центр» Фонда психического здоровья и «Поддерживаемое жилье» как эффективные модели альтернативных общинных служб в сфере психического здоровья.

В документе предлагаются три формы услуг: общинные дневные центры, поддерживаемое жилье, дом круглосуточной опеки. Принятие этого документа можно оценить как факт признания Правительством тех принципов, которые организация всегда, с начала совместных проектов с 2000 г. выполняла и оценивала как фундаментальные в процессе реинтеграции людей с проблемами психического здоровья в общество: создание системы общинных служб.

В январе 2013 г. при поддержке Института Открытого общества была организована рабочая группа с целю разработки политики психического здоровья в Армении. В состав этой группы были вовлечены представители Министерства здравоохранения, Министерства труда и социальных вопросов, Министерства образования, аппарата Народного собрания РА, Государственного университета, правозащитных организаций, а также представители Фонда психического здоровья и НПО “Хнамк”. Участие в рабочей группе по разработке политики психического здоровья было хорошей возможностью претворить в жизнь приоритетные для НПО «Хнамк» принципы и подходы в сфере психического здоровья, в частности, модель оказания реабилитационной помощи в виде общинных служб.

На данный момент уже готов проект Решения Правительства РА относительно стратегии на 2014-2019 гг. по сохранению и улучшению психического здоровья в РА и программы мероприятий, обеспечивающих реализацию этой стратегии.

23 ноября 2013 г. в Ереване прошла международная конференция по вопросам реализации реформ в области психического здоровья в Армении, на которой также была представлена эта стратегия.

Исходя из вышеизложенного, можно отметить, что в РА наконец-то проводится комплекс мероприятий, направленный на разработку и реализацию социальных проектов в области психического здоровья с привлечением государственных структур.

И очень хочется верить, что сформированный определенной частью населения социальный заказ был донесен до лиц, принимающих решения. И крепнет уверенность, что организация «Хнамк» имеет достаточно опыта, чтобы получить государственный заказ на реализацию социальных проектов.

В **приложении Е** приведена подборка законодательных актов Армении, отдельные положения которых в той или иной степени могут служить нормативной базой для развития социального заказа в Армении.

7. ТАДЖИКИСТАН:
АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ПРИМЕНЕНИЯ МЕХАНИЗМА СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

(Т. Азизова, Р. Тофтисова-Матерон, Т. Абдуллаев)

Закон Республики Таджикистан «О государственном социальном заказе» от 31 декабря 2008 года № 482 (**приложение Ж**) устанавливает правовые основы, принципы, порядок формирования и реализации государственного социального заказа (ГСЗ) физическими и юридическими лицами.

Закон даёт юридическое определение ГСЗ как экономико-правовой форме реализации социальных программ и проектов, направленных на решение социальных задач, обеспечиваемых за счет средств государственного бюджета.

Цель ГСЗ, как обозначено в Законе, – это эффективное и целевое обеспечение использования бюджетных и привлекаемых средств, решение проблем социального значения, содействие улучшению уровня жизни.

Закон подобно всему законодательству в данной области терминологически не проводит различия между процессом закупки социальных услуг и процессом ГСЗ. Хотя под словом «социальный заказ» законодатель имеет в виду весь процесс закупки услуг, включая анализ потребностей, проведение тендера, заключение договора, проведение мониторинга и инспекции. Процесс проведения переговоров, заключения и реализации договора, описан как часть общего процесса закупки услуг.

При использовании термина «социальный заказ» (social order) возникает приоритет административного подхода, который подрывает принцип «равноправия сторон», что является существенным для договора. Однако следует отметить, что в законодательном контексте, имея в виду тот факт, что Таджикистан делает свои первые шаги в области заказа социальных услуг, данный подход представляется приемлемым. Более того, подчеркнуто, что государство обязано проводить необходимую оценку потребностей и их анализ, и только на основании этих данных принимать решение о планировании бюджета на ГСЗ.

Закупка товаров и услуг со стороны государства регулируется в Таджикистане Законом РТ «О государственных закупках товаров, работ и услуг» (2006 г.). Действие настоящего Закона распространяется на все государственные закупки, где государство имеет интерес и потребность в организации конкурса и выбирает лучшего поставщика товаров и услуг (ст. 1). Поэтому он имеет статус общего закона, тогда как Закон РТ «О государственном социальном заказе» является специальным законом по отношению к закупке социальных услуг.

Разница между предметами двух этих законов является достаточной, чтобы утверждать существование двух отдельных законодательных основ: социальная сфера является специфичной и поэтому она может и должна регулироваться специальным законодательством.

Однако условия ГСЗ в основном устанавливаются Типовым положением о проведении конкурса на исполнение ГСЗ, утвержденного Постановлением Правительства РТ от 3 мая 2010 г. № 230. Поэтому во избежание потенциального конфликта необходимо четко изложить процедуры социальной закупки в Законе РТ «О государственном социальном заказе». Данная мера даст возможность избежать противоречий, правовые пробелы и путаницу.

Например, Закон РТ «О государственном социальном заказе» (ст. 7.3) гласит, что условия и порядок проведения конкурса определяются государственным социальным заказчиком и публикуются в средствах массовой информации, тогда как Типовое положение само определяет данные порядки. Эта же статья Закона определяет обязательный состав «конкурсного жюри», а в Типовом положении уже говорится о «конкурсной комиссии», где точно определяется ее состав.

Некоторая терминологическая путаница также возможна по отношению к терминам «заказчик», «уполномоченный государственный орган», «конкурс», «исполнитель государственного социального заказа», «документы, необходимые для участия в конкурсе».

Перечень конкретных мероприятий, которые могут стать предметом ГСЗ, приводится в статье 1 под определением «государственные социальные нужды» и в статье 5.2, хотя, «социальные услуги», как таковые не перечислены ни в одном из двух документов.

Закон определяет ключевых субъектов в процессе ГСЗ. Данное определение связано и спутано с определением органов государственной власти, разрабатывающих социальные программы, которое изложено в статье 6 «Органы государственной власти и их структурные подразделения, в компетенцию которых входит осуществление государственного социального заказа». Рекомендуется конкретно определить заказчика ГСЗ и четко описать его функции.

В рассматриваемом Законе и в Законе РТ «О государственных закупках товаров, работ и услуг» используется различная терминология применительно к исполнителю ГСЗ и государственному социальному заказчику.

Анализ законодательства в целом также выявил, что местные исполнительные органы напрямую конкретно не наделяются полномочиями заключать договора с поставщиками социальных услуг, организовывать и проводить конкурсы на исполнение ГСЗ и т.д.

С одной стороны, данный подход соответствует законодательству Таджикистана, где местные органы государственной власти пока не играют важной роли в предоставлении социальных услуг. У них нет достаточных полномочий, бюджета, прав и обязанностей, в отличие от поставщиков социальных услуг, и поэтому они не определены как потенциальная сторона ГСЗ.

С другой стороны, данный подход противоречит передовой международной практике, которая характеризует местные власти как основного (если не единственного) поставщика и заказчика социальных услуг, имеющего в распоряжении соответствующий бюджет для осуществления ГСЗ.

Такой подход не учитывает огромный потенциал местных органов государственной власти во всем цикле ГСЗ. Рекомендуется заложить основу и обеспечить их участие в процессе. Их знание и понимание местных потребностей, методы решения проблем, роль участников и возможности сотрудничества делают их незаменимыми субъектами в процессе ГСЗ.

Термин «социальная программа» неоднократно упоминается в Законе о ГСЗ и является формой его реализации. Однако в Таджикистане принят и действует Закон «О государственных прогнозах, концепциях, стратегиях и программах социально-экономического развития Республики Таджикистан», который регулирует вопросы разработки и принятия программ. Не ясно, каким статусом обладает упоминаемая в рассматриваемом Законе программа, является ли она новым видом программ либо относится, в том числе, к программам, которые являются предметом указанного Закона.

С целью гармонизации законодательства было бы целесообразным дополнить Закон «О государственных прогнозах, концепциях, стратегиях и программах социально-экономического развития Республики Таджикистан» нормой, согласно которой также предусматривалась бы разработка социальных программ в том понятии и виде, в котором она предусмотрена в Законе РТ «О государственном социальном заказе».

Также не ясно, кто разрабатывает и принимает данные программы. К тому же в Типовом положении «социальные программы и проекты» имеют другое значение (в том смысле, что социальные программы (проекты) разрабатываются и представляются на рассмотрение участниками конкурса).

В Законе не указано, кто может быть исполнителем ГСЗ, каковы требования к нему. Хотя в Типовом положении в качестве исполнителей названы НКО.

Временной промежуток всего процесса ГСЗ также не определен. Статья 7 Закона гласит, что уполномоченный государственный орган предусматривает финансирование ГСЗ после завершения конкурса и заключает договор с победителем конкурса – исполнителем ГСЗ.

На практике процесс ГСЗ начинается после планирования бюджета и его утверждения. Порядок разработки ГСЗ (ст. 6) гласит что, социальные программы и проекты разрабатываются ежегодно до разработки и утверждения государственного бюджета на последующий год. Условия не объясняют, на каком этапе и какое решение должно идти первым.

Закон содержит весьма общие нормы об ответственности исполнителей и о последствиях за нецелевое расходование средств, выделенных для реализации ГСЗ. Также не описываются правовые последствия нарушения норм данного Закона (такие как расторжение договора, объявление нового конкурса, возмещение убытков и т.д.) и, в частности, самого процесса реализации заказа. Рассматриваемый Закон ограничивается тем, что согласно его нормам ответственность исполнителя определяется в Договоре.

Рассматриваемый Закон не определяет механизм взаимодействия государства с лицами в части исполнения ГСЗ в сфере социального обслуживания (в частности отношений, возникающих при исполнении ГСЗ). Возможность взаимодействия в процессе предоставления социальных услуг является важным аспектом предоставления услуг и во многих странах разработана юридическая основа и развита хорошая практика для такого взаимодействия.

Например, в Болгарии, законодательство предоставляет возможность центральной и местной властям передавать государственное или муниципальное имущество (землю, здания) для временного использования исполнителям ГСЗ в целях его осуществления. Совместное предоставление социальных услуг также является юридической возможностью. В Польше местные власти законодательно обязаны искать возможности партнерства и реализовывать их.

Поэтому настоятельная рекомендация рассмотреть возможность разработки поощряющей юридической основы, которая позволит развивать взаимодействие в области предоставления социальных услуг. Надлежащее вовлечение обеих сторон в конечном счете приведет к более рациональному и высокому качеству предоставляемых услуг, более рациональному использованию имеющихся в наличии финансов, развитию новых типов услуг, прозрачности и отчетности перед обществом, быстрому и более положительному изменению менталитета государственного управления, частных поставщиков и клиентов.

В рассматриваемом Законе отсутствует норма, регулирующая вопросы мониторинга реализации ГСЗ, в частности, процесс контроля и оценки, организуемый государственным органом деятельности поставщика с целью эффективного использования поставщиком выделенных бюджетных средств и повышения качества предоставляемых им услуг.

Статья 11 гласит, что контроль выполнения ГСЗ осуществляется уполномоченным государственным органом и государственным социальным заказчиком в рамках компетенции. Функции этих двух органов недостаточно ясно изложены в Законе. Далее статья 9 Типового положения восстанавливает право государственного социального заказчика осуществлять контроль, но ограничивает сферу контроля только «целевым использованием средств».

Хотя более детальный механизм проведения мониторинга и контроля может и должен быть согласован в договоре, более конкретная юридическая норма в Законе могла бы усилить обязательный характер такого механизма.

Договорные отношения предполагают равенство обеих сторон, однако государственный интерес в ГСЗ очень высок и поэтому установление обязательства для исполнителя относительно выполнения механизмов контроля, мониторинга и процедур юридически и политически оправданы. Наконец, сфера контроля и мониторинга не должна ограничиваться

целевым использованием средств, но также должна оценивать соответствие социальным стандартам на данную услугу и техническому заданию, подготовленному заказчиком.

Статья 7.4 Закона гласит об утверждении Типового положения о проведении конкурса на получение ГСЗ Правительством РТ. При этом Закон не предписывает содержание Типового положения. Рекомендуется описать в Законе содержание (основные моменты) Типового положения.

Закон предусматривает формирование жюри (статья 7), однако, не описывает, в чем заключается роль данного органа. Закон только предусматривает состав жюри из числа представителей государственных органов и их структур, специалистов, экспертов и представителей негосударственных организаций. Норма п. 3 статьи 7, содержащая требования к жюри, оставляет по сути на откуп организатора конкурса его состав, куда могут быть включены специалисты, эксперты, представители негосударственных организаций. А могут быть и не включены. И не указано, в каком количестве, в какой пропорции включаются представители органов власти и общественности.

Функции жюри должны быть в Законе четко определены. Логично, что жюри это орган, который будет оценивать заявки на участие и выбирать победителей конкурса.

Несмотря на вышеизложенные комментарии и рекомендации, можно поощрить желание законодателей предоставить возможность вовлечения некоммерческих организаций в процесс формирования конкурсной комиссии. Это очень важный и прогрессивный подход, который соответствует ведущей международной практике.

Условия статьей 8 и 9 Закона обращаются к договору на выполнение ГСЗ. Эти условия довольно общие и очень ограниченные. Закон гласит (ст. 8), что договор заключается в соответствии с законодательством РТ и определяет права, обязательства и ответственность сторон. Однако только некоторые пункты договора перечислены в самой статье 9, такие как обеспечение исполнителя материальным оборудованием и финансовыми ресурсами, контроль над ходом выполнения ГСЗ, система отчетности.

Относительно некоторых определенных пунктов закон может установить права и обязанности сторон. Например, государственный социальный заказчик вправе контролировать ход выполнения ГСЗ, хотя сторонам необходимо будет согласовать определенную манеру, согласно которой можно осуществить контроль.

После заключения договора техническое задание, разработанное Министерством труда и социальной защиты населения, станет основой для проведения мониторинга наряду со стандартами на каждую услугу. С целью прояснения прав и обязанностей сторон, а также ожиданий относительно качества предоставляемых услуг данные документы могли бы быть приложены к договору.

В Законе отсутствуют хотя бы общие критерии определения победителя конкурса на получение ГСЗ. Хотя такие критерии определены в Типовом положении о проведении конкурса на исполнение ГСЗ.

Таким образом, некоторые условия Типового положения о проведении конкурса на исполнение ГСЗ противоречат нормам Закона РТ «О государственном социальном заказе» и Закона РТ «О государственных закупках товаров, работ и услуг». Рекомендуется улучшение и более полное соответствие Типового положения этим законам как по существенным вопросам, так и по единой терминологии.

Закон РТ «О государственном социальном заказе» и Типовое положение не предусматривают возможности для обжалования принятых административных решений на этапах конкурса. Статья 7.3 Закона гласит, что победитель конкурса получает статус исполнителя ГСЗ и заключает договор с государственным социальным заказчиком (ст. 7 Типового положения). Несмотря на то, что ст. 8.2 Закона гласит, что все споры, возникшие между исполнителем ГСЗ и государственным социальным заказчиком, связанные с договором, рассматриваются в соответствии с законодательством РТ, рекомендуется, чтобы Закон установил конкретные процедуры для обжалования решений, принятых в ходе ГСЗ.

Эта возможность особенно важна в случае нарушения установленных процедур. Например, кандидат не был допущен к конкурсу, хотя имел право на участие, или наоборот, неподходящий кандидат был допущен и победил на конкурсе, где отбор производился по сомнительным критериям, а не на основании критериев, установленных законом и т.д.

Ни Закон, ни Типовое положение не регулируют ситуацию, когда по тем или иным причинам победитель конкурса не заключает договор. Юридическая основа должна предоставлять решение для таких обстоятельств.

Наиболее логичным было бы составить список кандидатов в убывающем порядке и в случае, если победитель не сможет заключить договор, провести переговоры и заключить договор со следующим в списке.

ГСЗ является новым для Таджикистана. Он возник только в 2003 г. Согласно собранным отзывам консультантов, Закон РТ «О государственном социальном заказе» уже начал внедряться в Таджикистане. Было проведено несколько конкурсов по социальным услугам (в области защиты прав ребенка и управлении некоторыми учреждениями), заключены договора. На основании полученных отзывов был сделан вывод, что внедрение Закона было ограниченным и довольно фрагментарным. Таджикистану необходимо больше практики по использованию данного механизма.

8. БЕЛАРУСЬ:
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ В БЕЛАРУСИ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

(А. Агафонов)

Современная социально-демографическая ситуация в Беларуси характеризуется старением населения, увеличением удельного веса инвалидов, одиноких и одиноко проживающих граждан, пожилых людей. Сохраняется проблема заболеваемости населения туберкулезом, ВИЧ, онкологическими и иными заболеваниями. В связи с увеличением продолжительности жизни растет доля лиц старческого возраста, состояние здоровья которых осложнено набором хронических и возрастных заболеваний.

Следствием этих процессов является рост численности людей, нуждающихся в постоянном уходе, необходимость увеличения комплекса социальных услуг. В Беларуси сохраняется потребность в расширении перечня и объемов социальных услуг. Решение этой проблемы возможно двумя способами. Во-первых, за счет увеличения количества государственных организаций, оказывающих такие услуги (это значит, расширение госсектора системы социального обслуживания, что влечет значительное увеличение расходов бюджета на эти цели). Во-вторых, за счет привлечения организаций негосударственного сектора, оказывающих соцуслуги.

Прошло уже более 10 лет с даты принятия действующего закона по соцобслуживанию. За это время произошли существенные изменения. Появились новые технологии, нестационарные формы соцобслуживания. В стране возросли требования к качеству социального обслуживания и спрос на социальные услуги.

Стал формироваться рынок соцуслуг, представленный как государственными, так и негосударственными организациями. Есть хорошо зарекомендовавшие себя общественные организации: Белорусская ассоциация детей-инвалидов и молодых инвалидов, Красный Крест, Белорусский фонд SOS - детская деревня и многие другие.

Необходимостью формирования рынка соцуслуг и вызвано предложение по введению государственного социального заказа.

Палатой представителей Беларуси принят, а Советом Республики одобрен в июне 2012 года новый Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам социального обслуживания». Этим Законом внесены изменения и дополнения в действовавший Закон «О социальном обслуживании» от 22 мая 2000 года, и он изложен в новой редакции как Закон «**О социальном обслуживании»** (извлечение из этого Закона приведено в **приложении И**).

Раздел 3 этого Закона специально посвящен государственному социальному заказу как механизму привлечения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к оказанию социальных услуг и реализации социальных проектов. Новый Закон регламентирует права, обязанности и полномочия как самого госзаказчика, так и исполнителя.

Закон содержит и нормы, касающиеся взаимодействия заказчика с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями при оказании социальных услуг через механизм государственного соцзаказа.

При подготовке проекта закона был изучен опыт таких стран, как Норвегия, Германия, Россия, Кыргызстан и других, в которых существует государственный соцзаказ.

В документе помимо государственного соцзаказа дается определение социальной услуги, конкретизируются основные принципы соцобслуживания. Нововведение позволит, помимо прочего, определить комплексную регламентацию правоотношений в сфере социального обслуживания.

В отдельную статью выделены полномочия Министерства труда и социальной защиты. В проекте они значительно расширены, что позволит регулировать деятельность учреждений социального обслуживания коммунальной формы собственности, среди которых не только 151 территориальный центр, но и 76 домов-интернатов.

Предполагается, что Минтруда совместно с Минздравом будет утверждать перечень медицинских показаний и противопоказаний для оказания соцуслуг в соответствующих учреждениях.

В этом законе закрепляются нормы, предусматривающие внедрение системы государственного социального заказа, позволяющего на конкурсной основе привлекать к оказанию соцуслуг организации всех форм собственности и индивидуальных предпринимателей.

Впервые на законодательном уровне определены формы социального обслуживания и раскрыто их содержание. Социальное обслуживание осуществляется в следующих формах: стационарное — оказание социальных услуг в условиях постоянного или временного круглосуточного пребывания (проживания) в организациях, оказывающих социальные услуги, нестационарное — оказание разовых социальных услуг, не требующее пребывания (проживания) в организациях, оказывающих социальные услуги, полустационарное социальное обслуживание — оказание социальных услуг в условиях постоянного или временного пребывания в организациях, оказывающих социальные услуги, в течение определенного времени суток, социальное обслуживание на дому — оказание социальных услуг в домашних условиях, а также срочное социальное обслуживание — оказание в неотложном порядке социальных услуг гражданам, попавшим в ситуацию, угрожающую их жизни и здоровью.

Введены новые виды услуг: социальный патронат, услуги ухода за детьми-инвалидами (услуги социальной передышки), услуги сопровождаемого проживания.

В целях усиления социальной защиты ветеранов, лиц, пострадавших от последствий войн, пожилых людей и инвалидов в Беларуси реализуется Комплексная программа развития социального обслуживания на 2011-2015 годы.

В 2011 году во всех населенных пунктах, включая самые отдаленные и малонаселенные, проведены обследования условий жизни ветеранов Великой Отечественной войны, членов семей погибших в годы войны. Оказана помощь в ремонте квартир, домов, надворных построек, печей, электропроводок, сантехнического, газового, электротехнического оборудования, установке пожарных извещателей и т.д.

Работа по обеспечению безбарьерной среды жизнедеятельности физически ослабленных лиц проводится в рамках Государственной программы по созданию безбарьерной среды жизнедеятельности физически ослабленных лиц на 2011-2015 годы, которая способствует обеспечению возможностей в пользовании объектами социальной инфраструктуры, средствами информации и связи.

Новый закон позволяет государству привлекать НКО к решению социальных задач. Он регулирует механизмы, способствующие реализации норм действующих законов, которые уже устанавливают принципы привлечения НКО к решению социальных вопросов, но реализация которых затруднена ввиду отсутствия конкретных правовых механизмов.

Ожидается, что госзаказ позволит повысить доступность соцобслуживания, будет удовлетворять спрос граждан, которые оказались в трудной жизненной ситуации. Также предполагается повышение качества соцуслуг за счет конкурентных отношений, развитие инновационных форм соцобслуживания, привлечение в эту сферу средств иностранных инвесторов.

Кроме того, госзаказ позволит привлекать некоммерческие организации, в том числе и общественные объединения, к оказанию соцуслуг в тех населенных пунктах, где нет соответствующих государственных организаций или их создание экономически нецелесообразно.

По мнению экспертов, законодательное принятие механизма социального заказа будет способствовать более эффективной реализации норм таких законов Республики Беларусь, как «О социальном обслуживании», «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь», «О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов», «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Республике Беларусь», «Об основах государственной молодежной политики», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «Об охране окружающей среды» и др.

Так, например, в статье 15 Закона Республики Беларусь от 22 мая 2000 г. № 395-З «О социальном обслуживании» определяется, что «оказание социальных услуг может осуществляться на договорной и недоговорной основе. Местные исполнительные и распорядительные органы на конкурсной основе могут заключать с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, предоставляющими социальные услуги, договоры об условиях предоставления социальных услуг, финансирования оказания социальных услуг и контроля за их деятельностью».

Однако на практике такие нормы либо не применяются, либо имеют очень ограниченную сферу применения, поскольку отсутствуют нормативные акты, определяющие механизмы привлечения НКО к решению социальных задач.

Существующие в белорусском законодательстве механизмы финансирования негосударственных организаций из средств бюджета не адаптированы к специфике деятельности в социальной сфере.

Вопросы приобретения товаров, работ и услуг (полностью или частично) за счет средств республиканского и местных бюджетов регламентируются законодательством о государственных закупках. Закон Республики Беларусь от 24 ноября 1993 года № 2588-XII «О поставках товаров для государственных нужд», Указ Президента Республики Беларусь от 17 ноября 2008 года № 618 «О государственных закупках в Республике Беларусь» и другие нормативно-правовые акты, принятые в развитие названных документов, направлены на регулирование правоотношений, возникающих в процессе государственной закупки товаров, работ, услуг.

Однако существующий механизм закупок ввиду технических требований не способствует, а часто препятствует участию НКО в оказании социальных услуг наравне с коммерческими и государственными организациями. Более того, общественные объединения, составляющие основную массу НКО в Республике Беларусь и наиболее эффективные в социальной сфере, не могут участвовать в государственных закупках в силу запрета на осуществление ими любой предпринимательской деятельности от своего лица, даже связанной с оказанием социально значимых услуг, в силу статьи 20 Закона Республики Беларусь от 04.10.1994 № 3254-XII (в редакции Закона Республики Беларусь от 04.01.2010 № 109-З) «Об общественных объединениях».

Во исполнение нового Закона «О социальном обслуживании» от 13 июля 2012 года принято **Постановление Совета министров Республики Беларусь от 27 декабря 2012 г. № 1219 «О некоторых вопросах государственного социального заказа» (приложение К),** которым установлено, что формирование социального заказа производится государственным заказчиком при подготовке государственных, отраслевых и региональных программ, предусматривающих оказание социальных услуг и (или) реализацию социальных проектов.

При этом государственным заказчиком:

- осуществляется мониторинг социально-демографической ситуации в регионе;

- проводится анализ выявленных в ходе мониторинга проблем в области социального обслуживания с определением категорий населения, нуждающихся в оказании социальных услуг, создании условий для решения социальных проблем, перечня социальных услуг, в предоставлении которых нуждаются граждане, и их объема, социальных проектов, реализация которых позволит создать условия для решения социальных проблем;

- оценивается возможность решения выявленных проблем посредством государственного социального заказа на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов;

- определяются потенциальные исполнители государственного социального заказа;

- определяются пути финансирования государственного социального заказа;

- определяются объемы финансирования, необходимые для оказания социальных услуг и реализации социальных проектов посредством государственного социального заказа.

Этим Постановлением были утверждены:

- Положение о порядке проведения конкурса на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов;

- Положение об условиях и порядке предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов;

- типовая форма договора на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг;

- типовая форма договора на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на реализацию социальных проектов.

Министерству труда и социальной защиты, облисполкомам и Минскому горисполкому поручено принять меры по реализации постановления, а Государственному комитету по стандартизации поручено осуществить разработку технических нормативных правовых актов по вопросам социального обслуживания.

Данное постановление вступило в силу с 1 января 2013 г.

9. ГРУЗИЯ:
НА ПУТИ К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКЕ ТРЕТЬЕГО СЕКТОРА

(Т. Тординава, Г. Циминтия)

Социально-культурные факторы

По данным грузинских социологов, политические объединения, создаваемые в Грузии, сначала обычно регистрируются как общественные движения[1]. Однако после 20 лет независимого развития гражданские институты все еще находятся на затянувшейся стадии формирования. Термином «гражданское общество» пользуются повсеместно, но понимают их часто по-разному. В качестве институтов гражданского общества воспринимаются неправительственные организации, число которых стремительно растет.

Примечательно, что после «революции роз» международные донорские организации на долгое время ослабили финансовую поддержку грузинских НПО по той причине, что отмечали, как им представлялось, прогресс демократии в стране. С 2012 года гранты для НКО начали выдавать и грузинские государственные учреждения.

Сегодня в Грузии возможность интерактивного общения вместо одностороннего информационного потока, который свойственен традиционным средствам массовой информации, дают социальные сети. Соответственно социальные медиа стали не только распространителем информации, но и полем для публичных дискуссий. Интернет и, в частности, социальные сети изменили в Грузии не только публичную политическую сферу, но и в целом все устои гражданской коммуникации. Более того, именно социальные сети способствовали возникновению разных гражданских групп, так как они получили инструмент для артикуляции мнений и для мобилизации единомышленников.

По состоянию на март 2012 года в Грузии численность пользователей Facebook составляла приблизительно 800 000 человек при общей численности населения приблизительно 4,5 млн человек. При том, что большинство пользователей Facebook — это молодежь, самая активная часть населения[2].

Отмечается, что в Грузии понятие гражданского движения все-таки ассоциируется сегодня с протестной организацией и лишь изредка — с объединением, созданным вокруг какой-то конструктивной идеи. Определяя причину этого, известный грузинский общественный деятель Илья Чавчавадзе писал: «Беда, когда часто слышно „Я“ и редко — „Мы“». Эта формула для сегодняшней Грузии пока не потеряла своей актуальности.

Грузинские социологи считают, что развитию гражданского общества в Грузии мешают культурные факторы. Несмотря на то, что в жизни страны наличествует много форм гражданской активности, они ограничены в

---

[1] Бека Чедия. Анатомия гражданского движения в Грузии. 07.04.2012 / http://georgiamonitor.org/detail.php?ID=363

[2] По данным www.socialbakers.com

основном традиционными культурными явлениями и ритуалами (свадьбы, похороны и т. д.), тогда как решение ежедневных проблем не происходит в организованном порядке. Например, забота о чистоте двора, общего корпуса и т. д.

Исходя из того, что даже такие бытовые инициативы с трудом появляются в обществе, мэрия столицы несколько лет тому назад задействовала программу «товарищество корпусов». Но в итоге не получила необходимой общественной поддержки.

Большинство грузинских социологов отмечают низкий уровень социального капитала в обществе и объясняют это существованием долгое время в стране феодального порядка, когда в грузинском обществе сформировался социальный феномен – государство должно заботиться об удовлетворении потребностей населения. Согласно последним опросам общественного мнения, около половины населения по-прежнему ожидает, что государство решит их проблемы[1].

Финансирование НКО правительством

До недавнего времени в соответствии с законом, в Грузии правительство не имело права давать гранты. Однако имеется информация, что на самом деле оно это делало, проводя различные конкурсы для выполнения государственных заказов, в которых некоммерческие организации принимали активное участие. И очень часто они успешно выполняли эти контракты.

Большая часть финансирования НКО традиционно приходит из зарубежных источников. Поэтому все налоговые льготы в налоговом кодексе касаются иностранного финансирования. Правда, после «революции роз» иностранное финансирование, предназначенное для поддержки НКО, заметно уменьшились.

Однако законодательство Грузии не отреагировало на потребность НКО в диверсификации их источников доходов. Закон о грантах, например, не предусматривал, что правительство может быть грантодателем, а только получателем международного грантового финансирования.

Для решения вопроса о действенной поддержке НКО финансовыми ресурсами за счет бюджета, по мнению экспертов, необходимо было принять такие законодательные акты:

- О создании стимулов для хозяйственной деятельности НКО (при условии освобождения от налога на доход, получаемый от хозяйственной деятельности);

- О стимулировании отдельных доноров, поддерживающих благотворительные организации;

[1] Источник: georgiamonitor.org

- О механизме определения стоимости в натуральной форме взносов от частных лиц и корпоративных доноров;

- О государственных субсидиях (при финансировании программ), а также о государственных закупках социальных услуг (в том числе механизмов торгов и стандартов качества).

Кроме того, участие НКО в сфере социальной защиты в последнее время становится все более нестабильным, поскольку правительство уменьшило число получателей социальной помощи, и государственные учреждения теперь выдают ваучеры вместо контрактов с местными НКО по предоставлению определенных социальных услуг.

Создание законодательной базы государственной поддержки НКО

В 2008 году команда Европейского центра некоммерческого права Грузии с участием Института гражданского общества разработала проект закона о государственных грантах в Грузии. В комплекте с этим законопроектом были разработаны также проект Положения о порядке выдачи грантов и поправки к Закону Грузии о государственном бюджете.

Законопроект определял потенциальные источники финансирования НКО, бенефициаров, квалификационные требования, пути разрешения конфликта интересов. Проект также предполагал условия для создания Совета конкурса и Президиума Совета конкурса при технической поддержке Совета. Проект закона «О государственных грантах» был представлен на Региональной конференции Европейского центра некоммерческого права по Созданию новых возможностей и связям государственных органов с гражданским обществом.

Институт гражданского общества организовал дискуссии по вышеуказанным вопросам между третьим сектором и представителями государственных институций. Ранее правительство могло бы только заказывать услуги НКО через контракты. В начале 2012 года Министерство юстиции стало первым государственным органом, получившим право выдавать гранты местным НКО.

Если проведенные в 2005 году исследования показали, что только три из 101 опрошенной организации получали государственное финансирование, и только 13 получали какой-то доход за счет госзакупок, то в 2011 году уже наблюдается смешанная картина доходов НКО из донорских и недонорских источников.

Правительство продолжает быть заинтересованным в предоставляемых НКО тренингах и других научно-исследовательских и консалтинговых услугах, которые оплачивают международные донорские организации.

Кроме того, правительство поддерживает способность некоммерческого сектора более эффективно предоставлять некоторые услуги и лучше достигать бенефициаров, чем правительство. Поддержка правительства привела к постепенному увеличению государственных субсидий для НКО в 2012 году

для проектов и услуг в новых областях, таких как образование избирателей и реформа системы правосудия в отношении несовершеннолетних.

В октябре 2011 года парламент внес изменения в Закон Грузии о грантах. Министерство Грузии было добавлено в настоящем Законе в качестве субъекта, выдающего гранты. Министерство юстиции Грузии в партнерстве с Институтом гражданского общества было первым, кто разработал порядок выдачи грантов, который был утвержден приказом Министра юстиции в конце декабря 2011 года.

Министерство также планирует проводить грантовые конкурсы для проектов, направленных на борьбу с торговлей людьми и оказание услуг, необходимых для реабилитации и интеграции в общество детей, находящихся в конфликте с законом.

В 2012 году по инициативе Министра юстиции правительство Грузии заложило фундамент политики ресоциализации и реабилитации за пределами системы уголовного правосудия. Были созданы специальные службы помощи бывшим заключенным, для чего были выданы гранты (с общим бюджетом 90 000 лари) для НКО. Уже зарегистрированы более 600 бенефициаров такой помощи.

9 декабря 2013 г. в рамках ресоциализации и программы по реабилитации бывших узников Министерство юстиции заключило соглашения с НКО, которые выиграли гранты на проекты в рамках конкурса, объявленного Министерством.

Победителями грантовой программы 2013, объявленной Министерством юстиции, стали Грузинский центр психосоциальной и медицинской реабилитации жертв пыток, Ассоциация Психологов-консультантов, а также Благотворительный гуманитарный центр Абхазия. Эти НКО будут осуществлять проекты, направленные на социально-психологическую реабилитации бывших заключенных.

Грузинский центр психосоциальной и медицинской реабилитации жертв пыток и Ассоциация психологов-консультантов будут помогать бывшим заключенным в психосоциальной реабилитации и развитии их социальных навыков. Бывшие заключенные, отбывшие наказание, будут принимать участие в трехмесячной программе пробации, нацеленной на приобретение различных навыков, необходимых для запуска малого бизнеса.

Грантовая программа обеспечит финансирование бизнес-идей пяти бывших заключенных. Проект будет реализован Благотворительным гуманитарным центром Абхазия. Бенефициарами проекта будут и взрослые, и бывшие несовершеннолетние заключенные. Более 400 человек получат эти услуги.

В рамках Программы партнерские меморандумы были подписаны с правительственными учреждениями, учебными заведениями и неправительственными организациями. С самого начала проекта Министерство по исполнению наказаний и юридической помощи Грузии является активным партнером и сторонником его реализации.

Около 800 бывших узников уже воспользовались программой Министерства юстиции. Получатели были вовлечены в образовательную деятельность, а также в 18 различных типов учебных курсов, более 60 человек были трудоустроены. Программа помогла бенефициарам в решении их проблем, связанных со здоровьем, и в поиске жилья.

Пути внедрения механизма социального заказа

Анализ динамики происходящих в Грузии общественно-политических перемен свидетельствует о достаточно быстрой трансформации грузинского общества в направлении формирования основ **гражданского общества**, которое базируется на развитии информатизации, коммуникаций, самоорганизации, солидарности. Власть Грузии и грузинское общество все больше осознают необходимость сотрудничества для совместного решения существующих проблем.

В этих условиях представляется целесообразным активистам третьего сектора Грузии инициировать работу по формированию комплекса **механизмов участия граждан в управлении,** которые бы строились на лучших европейских достижениях и достижениях стран постсоветского пространства и одновременно учитывали социально-культурную и иную специфику грузинского общества.

Одним из приоритетных направлений активизации НКО и развития межсекторного сотрудничества в Грузии может стать внедрение **механизма социального заказа.** Для практического воплощения в жизнь этой задачи предлагается создать общегрузинскую коалицию общественных организаций «За внедрение социального заказа», в рамках которой:

- изучить степень готовности законодательства и органов публичной власти высшего и местного уровней к использованию этой новой социальной технологии;

- методом социальной диагностики выявить и оценить наиболее важные социальные проблемы, которые пока не могут быть решены силами только действующей власти на общегосударственном и местном уровнях;

- определить наличие дееспособных НКО, которые представляют и защищают интересы тех социальных групп, потребности и интересы которых не удовлетворены и обуславливают наличие социальных проблем;

- опираясь на опыт Украины, Беларуси, Киргизстана, России и других стран, где работает механизм социального заказа, разработать пакет поправок на уровне законов, подзаконных и локальных нормативно-правовых актов, которые должны создать необходимую нормативно-правовую базу для внедрения механизма социального заказа в Грузии;

- одновременно проводить активную информационную кампанию по внедрению в общественное мнение и в психологию представителей власти представление о преимуществах межсекторного взаимодействия и сути социального заказа как эффективного инструмента этого взаимодействия;

- при необходимости, прибегнуть к информационно-методической поддержке партнеров по международной коалиции, занимающейся развитием технологии социального заказа;

- добиться принятия необходимых актов и пилотной апробации технологии социального заказа хотя бы в отдельных, наиболее подготовленных для этого отраслях и на определенных территориях – для создания прецедентов и дальнейшего совершенствования этого механизма для широкого применения.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Обмен мнениями экспертов, представляющих Армению, Беларусь, Грузию, Казахстан, Киргизстан, Молдову, Российскую Федерацию, Таджикистан и Украину, подтвердил рабочую гипотезу о том, что применение механизма социального заказа как инструмента общественных преобразований обеспечивает развитие основ гражданского общества и повышение социальной эффективности деятельности органов публичной власти на всех уровнях.

2. Вместе с тем дальнейшему развитию социального заказа как современной социальной технологии межсекторного взаимодействия препятствует целый ряд факторов, основными из которых являются несовершенная нормативно-правовая база, отсутствие мотивации у власти и НКО к сотрудничеству в социальной сфере, недостаточная координация действий заинтересованных участников процесса внедрения механизма социального заказа в интересах этого общего дела и др.

3. Дальнейшая работа по нормативно-правовому и организационно-методическому обеспечению внедрения механизма социального заказа должна быть направлена на устранение вышеперечисленных недостатков и разработку недостающих нормативно-правовых, организационно-распорядительных и инструктивно-методических документов, а также дополнение действующих актов статьями и положениями, в которых была бы предусмотрена необходимая (в пределах разумной достаточности) детализация процедур, отражающая специфику применения социального заказа в сфере конкретных правоотношений.

4. Специальный закон о социальном заказе необходим, поскольку он создает наиболее полную и всеобъемлющую правовую базу для дальнейшего развития этого механизма на все уровни управления. Закон должен дополняться соответствующими положениями о технологических процедурах и другими нормативно-правовыми актами, благодаря чему создается система правового института социального заказа как инструмент реализации активной социальной политики независимого демократического государства.

5. Рекомендуется разработать и принять также дополняющие закон нормативно-правовые и организационно-распорядительные документы, такие как Положение о порядке разработки и реализации целевых социальных программ, Типовое положение о местном социальном заказе, Положение о конкурсе социальных программ и методике их экспертной оценки и т.п.

6. Кроме того, необходимо подготовить и проекты поправок в те законодательные акты, которые обеспечивают условия для активного внедрения социального заказа. В частности, речь идет о Гражданском Кодексе Украины, который предлагается дополнить главой «Возмездное оказание услуг» и ввести понятие договора возмездного предоставления услуг (связи, медицинских, ветеринарных, аудиторских, консультационных, информационных и других). Аналогичные дополнения целесообразно сделать и в законодательстве других стран – участниц сотрудничества в данной сфере.

7. Законом должна быть предусмотрена также реальная поддержка исполнителей и спонсоров социального заказа со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, что должно обеспечить дополнительный социально-экономический эффект от применения этой социальной технологии.

8. В частности, проект изменений в законе «О налоге на добавленную стоимость» должен предусматривать стимулирование исполнителей и соисполнителей социального заказа путем их освобождения от обложения налогом на добавленную стоимость.

9. Проект изменений в закон «О налогообложении прибыли предприятий» обеспечит отнесение доходов, полученных при выполнении социального заказа, к пассивным доходам. Тем самым неприбыльные организации, которые участвуют в выполнении социального заказа, смогут сохранить свой статус неприбыльности.

10. Принятие Закона Украины «О социальном заказе», упомянутых нормативно-правовых актов и поправок к действующему законодательству позволит создать в странах, использующих этот механизм, ***систему правового института социального заказа*** как инструмент реализации в этих странах конституционного статуса демократического, социального, правового государства.

11. Пути решения основных проблем в сфере развития социального заказа, выработанные участниками рабочей встречи, приведены в **приложении Л.**

12. Принятие перечисленных выше мер будет способствовать последовательному совершенствованию и развитию системы межсекторного взаимодействия на базе применения механизма социального заказа и в итоге приведет к таким социальным **результатам:**

1) Частичное разгосударствление социальной сферы и освобождение государства от несвойственных ему функций непосредственного оказания социальных услуг населению, что позволит уменьшить прямые бюджетные расходы и сэкономить средства для более эффективных исполнителей социальных услуг.

2) Активное формирование рынка социальных услуг с реальной конкуренцией их производителей, повышением качества и снижением затрат на производство социальных услуг и максимальным приближением их к потребителю, к большей адресности и экономному расходованию всех видов ресурсов, то есть достижению наибольшего эффекта при наименьших затратах.

3) Существенное сужение полномочий государственных служащих в процессе решения задач социальной политики, сокращающее возможность коррупции и протекционизма. Допуская в социальную сферу негосударственные структуры, власть получает реальные рычаги влияния и контроля над дополнительными ресурсами, которые направляются в эту сферу, экономию бюджетных средств.

4) Реальное продвижение в направлении цивилизованного общества и сообщества социально ответственных государств. С внедрением механизма социального заказа власть постепенно начинает передавать некоммерческим организациям решение важных социальных вопросов, которыми она непосредственно занималась до недавнего времени, тем самым расширяя сферу ответственности субъектов гражданского общества.

5) Внедрение всего комплекса мероприятий социального заказа становится той базой, которая во многом обеспечивает динамическое, резонансное повышение международного авторитета каждой страны, ее инвестиционной привлекательности, а также является общей платформой для согласованного социального развития стран в условиях глобализации и современных вызовов.

Приложение А

ПОКАЗАТЕЛИ ДЛЯ ОЦЕНКИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ (опыт г. Одессы)

Общие показатели:

1. Соответствие проекта условиям конкурса и требованиям к его оформлению

2. Новизна и оригинальность предложенного решения проблемы

3. Возможность реализовать проект в реальных условиях

4. Наличие у НКО положительного опыта решения данной социальной проблемы

Показатели экономической эффективности:

5. Экономность использования ресурсов

6. Привлечение дополнительных внешних ресурсов

7. Использование внутренних ресурсов целевой социальной группы

Показатели социальной эффективности:

8. Перспектива решения данной социальной проблемы

9. Улучшение состояния социальной группы в целом

10. Создание механизмов социального саморазвития

Приложение Б

ПРОЕКТ

Закон Украины «О социальном заказе»

Настоящий закон определяет правовые, организационные и финансовые основы социального заказа, а также порядок формирования, конкурсного размещения и выполнения на контрактной основе общегосударственных и местных социальных заказов юридическими лицами.

Статья 1. *Нормативно-правовая база социального заказа*

Нормативно-правовая база социального заказа состоит из Конституции Украины, данного Закона, других законов и нормативно-правовых актов, регулирующих социальную деятельность органов государственной власти и местного самоуправления в сфере их взаимодействия с другими субъектами социальной политики.

Представительные органы местного самоуправления принимают Положения о социальном заказе на подведомственных территориях, которые не противоречат этому закону и регламентируют применение социального заказа на соответствующих уровнях местного самоуправления.

Указанными положениями может ограничиваться состав исполнителей социального заказа с учетом конкретных условий и задач социально-экономического развития соответствующих территорий.

Кабинет Министров Украины принимает Типовое положение о местном социальном заказе.

Статья 2. *Основные понятия, применяемые в Законе*

Социальный заказ – комплекс мероприятий организационно-правового характера по разработке и реализации общегосударственных и местных целевых социальных программ и социальных проектов за счет бюджетных и других средств путем заключения социальных контрактов на конкурсной основе.

Социальный проект – комплекс взаимосвязанных по срокам, ресурсам и исполнителям мероприятий, направленных на решение одной из задач целевой социальной программы или локальной задачи, которая имеет самостоятельное социальное значение.

Социальный контракт – договор, который заключается заказчиком от имени органа государственной власти или органа местного самоуправления с исполнителем социального заказа, в котором определены права и обязанности сторон, регулирующий взаимоотношения заказчика и исполнителя.

Заказчик социального заказа – юридическое лицо, уполномоченное органом государственной власти или органом местного самоуправления, ответственное за решение определенной социальной проблемы, выступить стороной (заказчиком) в социальном контракте на выполнение социального

заказа и наделенное для этого необходимыми финансовыми, материально-техническими и другими ресурсами.

Исполнитель социального заказа – юридическое лицо любой формы собственности и организационно-правовой формы или физическое лицо, победившее на открытом публичном конкурсе и с которым заключен социальный контракт на выполнение социального заказа.

Целевая социальная группа – совокупность людей, объединенных содержанием и характером совместной деятельности, местом жительства, пребыванием, социальным статусом, национальностью, полом, возрастом, образованием и др.

Социальная проблема – неудовлетворенные или удовлетворенные не в полной мере социальные потребности и интересы членов территориальной общины, сформулированы в обобщенном виде как задачи для решения.

Статья 3. *Основные принципы социального заказа*

Социальный заказ осуществляется с соблюдением следующих принципов:

- приоритетность социальных проблем, которые решаются с применением социального заказа;

- комплексность в подходах к решению социальных проблем;

- сочетание бюджетного и небюджетного финансирования;

- конкурсность в определении разработчиков и исполнителей социальных проектов;

- гласность и открытость всех процедур;

- широкая опора на общественные ресурсы;

- сочетание инициативы исполнителей с их ответственностью за соблюдение условий социального контракта.

Статья 4. *Уровни формирования и размещения социального заказа*

В соответствии со структурой законодательных и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления и бюджетным устройством Украины устанавливаются следующие виды социального заказа в соответствии с уровнем их реализации:

- общегосударственный социальный заказ, который направлен на решение общегосударственных социальных проблем;

- социальный заказ административно-территориальной единицы (Автономной Республики Крым, областей, районов, городов, сел, поселков, районов в городах), который направлен на решение социальных проблем соответствующих территориальной общины;

- социальный заказ уровня самоорганизации населения (домовых и уличных комитетов, поселковых и микрорайонных советов и т.п.), который направлен на решение социальных проблем определенных групп населения, проживающего на соответствующей территории.

Статья 5. *Подготовка социального заказа*

Подготовка социального заказа предполагает выявление и диагностику приоритетных социальных проблем и разработку и утверждение целевых социальных программ по решению этих проблем с применением механизма социального заказа (далее – программ социального заказа).

Эти программы утверждают Верховная Рада Украины, Верховная Рада Автономной Республики Крым и другие представительные органы местного самоуправления по представлению соответственно Кабинета Министров Украины, Совета министров Автономной Республики Крым, местных органов исполнительной власти и исполнительных органов местных советов.

Программы социального заказа разрабатываются с учетом условий, сроков и порядка формирования Государственного бюджета Украины, соответствующих местных бюджетов и содержат:

- характеристику социальных проблем и обоснование их решения программным методом;

- основные цели и задачи программы;

- сроки и этапы реализации программы;

- мероприятия, обеспечивающие решение задач и достижение целей программы на любом из этапов ее реализации;

- объемы необходимых ресурсов по каждому мероприятию и источники финансирования работ (услуг);

- меры нормативного, материально-технического, информационного и иного обеспечения выполнения программы;

- ожидаемый социальный и экономический эффект.

При утверждении этих программ соответствующий орган назначает заказчика.

Заказчиками социальных заказов общегосударственного уровня могут быть соответствующие центральные органы исполнительной власти, социальных заказов местного уровня – соответствующие министерства АРК, управления и службы местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления соответствующего профиля деятельности.

Заказчиками социальных заказов на уровне самоорганизации населения являются органы самоорганизации населения. В случае, если в реализации программы социального заказа участвуют несколько подразделений органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, для определения заказчика (заказчиков) по этой программе из числа органов исполнительной власти и органов местного самоуправления проводится конкурс заказчиков.

При этом предпочтение отдается тем претендентам, которые выполняют всю или наиболее ответственную часть работ в рамках реализации программы социального заказа с учетом их положительного опыта в решении аналогичных социальных проблем.

Статья 6. Финансирование социального заказа

Финансирование социального заказа осуществляется за счет:

- средств Государственного и местных бюджетов;

- средств из небюджетных источников общегосударственного и местного уровней;

- средств целевых фондов, находящихся в распоряжении государства и местного самоуправления;

- средств органов самоорганизации населения;

- собственных средств исполнителей социального заказа;

- средств, привлеченных исполнителями социального заказа;

- благотворительных взносов и пожертвований, в том числе валютных, и средств из других источников, не запрещенных действующим законодательством.

При утверждении общегосударственных и местных программ социального заказа определяются объемы и источники их финансирования. Объемы средств, которые дополнительно привлекаются исполнителем социального заказа, определяются социальными контрактами и фиксируются в отчетах по итогам выполнения социального заказа.

Дополнительные средства для решения социальных проблем местного значения с применением механизма социального заказа могут предоставляться за счет бюджетов высших уровней.

Статья 7. Льготное налогообложение реализации социального заказа

Государство проводит политику льготного налогообложения в финансировании общегосударственных и местных программ социального заказа. Учитывая значимость этих программ, для стимулирования участия юридических и физических лиц в решении социальных проблем общества, органы государственной власти и органы местного самоуправления предоставляют исполнителям социальных заказов, а также субъектам, которые способствуют выполнению социальных программ и социальных проектов, поддержку в следующих формах:

- предоставление льгот по уплате налогов и других сборов и обязательных платежей, подлежащих зачислению в Государственный и местные бюджеты;

- предоставление льгот по арендной плате и других льгот в пределах их компетенции.

Юридические и физические лица, которые обеспечивают дополнительное финансирование социального заказа, пользуются государственной поддержкой и поддержкой органов местного самоуправления в пределах конкретного социального заказа.

Статья 8. *Порядок разработки и утверждения программ социального заказа*

Разработка программ социального заказа осуществляется на принципах обеспечения широкого доступа к их формированию и обсуждению всеми заинтересованными органами, организациями и лицами. Инициаторами разработки этих программ могут выступать Президент Украины, органы государственной, исполнительной власти, органы местного самоуправления, другие юридические лица, граждане.

Порядок разработки, утверждения и реализации общегосударственных и местных программ социального заказа устанавливается Кабинетом Министров Украины.

Статья 9. *Объявление конкурса*

Органы государственной власти и органы местного самоуправления на основе утвержденных заданий программы социального заказа объявляют конкурс социальных проектов. Типовое положение о проведении конкурса социальных проектов в составе механизма социального заказа утверждается Кабинетом Министров Украины.

Объявление о конкурсе социальных проектов должно содержать:

- задачи по решению социальной проблемы (номинация конкурса);
- этапы и сроки проведения конкурса;
- срок представления проектных предложений, координаты и режим работы конкурсной комиссии;
- требования к участникам конкурса;
- требования к оформлению представляемых предложений;
- критерии определения победителей конкурса;
- сроки подведения итогов и форму обнародования результатов.

Статья 10. *Формирование и организация работы конкурсных комиссий*

Для подготовки и проведения конкурсов проектов и программ социального заказа органами государственной власти и органами местного самоуправления соответствующего уровня создаются конкурсные комиссии.

В состав конкурсной комиссии общегосударственного уровня, которую возглавляет один из вице-премьеров, входят народные депутаты Украины, представители министерств, ведомств, научно-исследовательских организаций, объединений граждан, предпринимательских структур.

В состав конкурсных комиссий местного уровня, которые возглавляет секретарь городского совета или один из заместителей городского (сельского, поселкового) головы или заместитель председателя госадминистрации, входят депутаты соответствующего совета, представители местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, ученые, представители объединений граждан, ОСНов, бизнесмены.

При этом независимые внешние эксперты должны составлять не менее половины от общего числа членов конкурсных комиссий.

Заседания конкурсной комиссии проводятся открыто и правомочны при участии в них более половины от общего состава комиссии. Решения комиссии принимаются большинством от числа присутствующих путем открытого голосования. При равенстве голосов мнение председателя комиссии является определяющим.

В заседаниях конкурсной комиссии по приглашению ее председателя могут участвовать с правом совещательного голоса эксперты и другие лица, которые не являются членами комиссии. Конкурсная комиссия может давать рекомендации победителю конкурса, который получил право быть исполнителем социального заказа, по составу соисполнителей из числа претендентов, которые предоставили интересные предложения, может давать рекомендации заказчику и организаторам конкурса по изменению объемов финансирования социального заказа. Конкурсная комиссия может привлекать к своей работе на договорных началах экспертов с оплатой за счет средств, предусмотренных на эти цели.

Статья 11. *Требования к участникам конкурса*

К участию в конкурсах социальных проектов допускаются общественные и благотворительные организации, творческие союзы, организации работодателей, органы самоорганизации населения (далее – институты гражданского общества, НКО), зарегистрированные в установленном законодательством порядке. При этом предпочтение отдается тем из них, которые имеют определенный опыт работы в соответствующих областях социальной сферы и квалифицированных специалистов.

В положениях о социальном заказе, принимаемых на местном уровне, могут устанавливаться требования к сроку работы НКО в соответствующей области социальной сферы.

Статья 12. *Организация конкурса социальных проектов*

Конкурс социальных проектов проводится в следующем порядке.

Прием заявлений проводится конкурсной комиссией в определенном месте в оговоренный в объявлении срок.

Для участия в конкурсе социальных проектов претенденты подают в конкурсную комиссию следующие документы:

- заявление на участие в конкурсе по установленной форме;

- копии учредительных документов и свидетельства о государственной регистрации юридического лица, лицензию на право выполнять деятельность, предусмотренную социальным заказом, если эта деятельность требует лицензирования, а также другие документы, подтверждающие соответствие заявителя квалификационным требованиям;

- рекомендации предприятий, учреждений, организаций в поддержку заявителя (если есть);

- социальный проект, направленный на решение указанной в задании социальной проблемы, оформленный в соответствии с требованиями соответствующего Положения о социальном заказе. Предложения подаются в запечатанном конверте.

Конкурсная комиссия в трехдневный срок после получения документов рассматривает их и уведомляет заявителя о признании его участником конкурса, о необходимости доработки представленных документов или ему направляется письменный мотивированный отказ в участии в конкурсе по следующим основаниям:

- заявитель не соответствует требованиям к участникам, приведенным в статье 11;

- заявление подано по истечении установленного срока представления документов или представленные документы являются некомплектными;

- конкурсной комиссией установлен факт представления заявителем искаженных или недостоверных сведений о себе. Этот перечень оснований для отказа в участии в конкурсе является исчерпывающим.

После окончания срока приема заявлений и рассмотрения предложений, поступивших на конкурс, конкурсная комиссия составляет протокол об итогах приема заявлений. На этом заседании конкурсной комиссии вправе присутствовать представители организаций, которые возражают против лишения их права участвовать в конкурсе. При обсуждении итогов приема заявок комиссия может заслушать их объяснения.

После утверждения протокола об итогах приема заявок конкурсная комиссия распечатывает конверты с предложениями, которые поступили на конкурс, постранично проштамповывает и регистрирует каждый документ, после чего тиражирует их и предоставляет на рассмотрение каждому члену комиссии и привлеченным экспертам.

Социальные проекты, поступившие на конкурс, конкурсная комиссия оценивает по следующим критериям: соответствие заданию, возможность реализовать в реальных условиях; оригинальность подходов к решению социальной проблемы; экономический, социальный и другие эффекты.

Конкурсная комиссия принимает во внимание организационную, финансовую, и материально-техническую возможности заявителей, наличие у них опыта работы в конкретной области социальной сферы и кадров необходимой квалификации.

При необходимости конкурсная комиссия организует экспертизу социальных проектов силами привлеченных экспертов, в качестве которых могут приглашаться ученые, практики, представители общественных объединений, органов самоорганизации населения, не участвующих в конкурсе, и имеющих значительный положительный опыт работы в сфере решения вынесенных на конкурс социальных проблем.

По решению комиссии может состояться публичная защита социальных проектов, которые набрали более высокие оценки. Свое решение

конкурсная комиссия оформляет в виде протокола, который подписывает председатель и секретарь комиссии. Член конкурсной комиссии, не согласный с ее решением, может приложить к ее протоколу свое особое мнение, оформленное в письменном виде. Это решение в пятидневный срок направляется в письменной форме каждому участнику конкурса и публикуется в средствах массовой информации.

С учетом индивидуальных оценок каждого члена конкурсной комиссии, заключений экспертов, объяснений авторов проектов конкурсная комиссия по каждой номинации принимает решение относительно победителя (победителей) в этой номинации.

В случае, если в какой-то номинации на конкурс поступило не более одного заявления, или уровень предложений и степень их проработки признаны конкурсной комиссией неудовлетворительными, комиссия принимает решение о признании конкурса в этой номинации не состоявшимся и может объявить дополнительный срок подачи заявлений на конкурс по этой номинации. Дополнительный срок не может превышать 30 дней со дня принятия конкурсной комиссией этого решения.

При повторном рассмотрении заявлений, которые были представлены на конкурс, результаты подводятся независимо от количества участников. В случае повторения ситуации, связанной с низким уровнем или недостаточной степенью проработки предложений, повторный конкурс признается несостоявшимся и эта номинация снимается с конкурса.

***Статья 13**. Финансовое обеспечение конкурсов*

Расходы, связанные с проведением конкурсов социальных проектов, осуществляются за счет средств, предусмотренных на эти цели в соответствующем бюджете и/или за счет средств, которые привлекают исполнители.

Средства финансирования конкурсов расходуются на оплату публикаций в средствах массовой информации, оплату работы приглашенных экспертов, тиражирование документов, на канцелярские и другие организационные расходы.

***Статья 14**. Формирование социального контракта на выполнение социального заказа*

Договор на выполнение социального заказа заключается между заказчиком и исполнителем социального заказа в виде социального контракта, который регламентирует права и обязанности заказчика и исполнителя, регулирует правые, экономические, имущественные и организационно-технические взаимоотношения сторон.

Социальный контракт в зависимости от уровня социального заказа утверждается председателем органа государственной власти, органа местного самоуправления или органа самоорганизации населения, которые объявили конкурс на лучший социальный проект, или уполномоченным ими лицом.

Типовые формы социальных контрактов на выполнение социального заказа различных уровней, порядок и условия их заключения, реализации, изменения и расторжении устанавливаются Кабинетом Министров Украины.

Статья 15. *Права и обязанности заказчика социального заказа*

Заказчик социального заказа имеет право:

- участвовать в работе конкурсной комиссии с правом совещательного голоса;

- не вмешиваясь в текущую деятельность исполнителя социального заказа, осуществлять контроль объемов, сроков и качества выполненных им работ, оказанных услуг в соответствии с условиями социального контракта;

- требовать от исполнителя социального заказа выполнения своих обязательств по социальному контракту, обращаться в соответствующие инстанции по поводу применения к исполнителю необходимых мер в случае невыполнения им условий социального контракта.

Заказчик социального заказа обязан:

- финансировать выполнение работ в объеме и в сроки в соответствии с условиями социального контракта;

- обеспечивать исполнителя социального заказа имуществом и другими материально-техническими ресурсами, необходимыми для выполнения социального контракта;

- осуществлять контроль за целевым использованием финансовых и материальных ресурсов, которые выделены на выполнение социального заказа;

- осуществлять постконтрактный мониторинг в соответствии с условиями социального контракта.

Статья 16. *Права и обязанности исполнителя социального заказа*

Исполнитель социального заказа *имеет право:*

- выполнять по своему усмотрению социальный контракт в рамках предусмотренного объема финансирования и установленных сроков;

- привлекать соисполнителей к выполнению социального заказа;

- требовать от заказчика выполнения его обязанностей в соответствии с социальным контрактом, и в случае их неисполнения или ненадлежащего исполнения принимать все предусмотренные законом меры.

Исполнитель социального заказа *обязан:*

- использовать точно по назначению средства, выделенные заказчиком на выполнение социального заказа, а также средства, привлеченные дополнительно;

- вести учет и отчетность в соответствии с действующим положением;

- в течение срока, определенного в социальном контракте, осуществлять постконтрактный мониторинг состояния целевой социальной группы, на решение проблем которой направлен социальный заказ.

Статья 17. *Организация выполнения социального заказа*

Координацию действий соисполнителей в рамках конкретного социального заказа осуществляет главный исполнитель социального заказа на основании двусторонних соглашений с соисполнителями.

Изменение условий социального контракта или его расторжения должны сопровождаться подписанием сторонами дополнительного соглашения. Односторонние изменения условий социального контракта как и односторонний отказ от исполнения предусмотренных социальным контрактом обязательств допустимы лишь в случаях, предусмотренных социальным контрактом и действующим законодательством.

Расторжение социального контракта по инициативе заказчика осуществляется по согласованию с руководителем органа исполнительной власти или исполнительным органом местного самоуправления. В случае возникновения форс-мажорных обстоятельств, которые мешают одной из сторон или обеим сторонам осуществлять свои обязанности по социальному контракту, вопрос о дальнейшем продолжении его исполнения выносится на рассмотрение руководителя органа исполнительной власти, органа местного самоуправления надлежащего уровня, который своим распоряжением может создать специальную комиссию для выяснения всех обстоятельств дела и подготовки рекомендаций по данному вопросу.

Все споры между исполнителем и заказчиком социального заказа, которые могут возникнуть при заключении, исполнении, изменении или расторжении социального контракта, а также споры по поводу возмещения имущественных или иных убытков рассматриваются в порядке, предусмотренном законодательством Украины.

Текущая и итоговая отчетность о выполнении социального заказа осуществляется по формам и в сроки, оговоренные в социальном контракте. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения одной из сторон условий социального контракта, она несет ответственность в пределах, предусмотренных социальным контрактом и действующим законодательством.

Статья 18. *Оценка результатов выполнения социального заказа*

Контроль качества выполняемых работ и услуг, которые предоставляются исполнителями социального заказа в течение срока его осуществления, обеспечивается заказчиком в порядке и по показателям, которые обусловлены социальным контрактом.

Для итоговой оценки выполненных работ, оказанных услуг и состояния целевой социальной группы, на решение проблем которой направлен социальный заказ, заказчик может привлекать экспертов и создавать специальные экспертные группы, которые финансируются за счет предусмотренных для этого источников.

Если результаты осуществления социального заказа по количественным и качественным характеристикам соответствуют условиям социального

контракта, заказчик оформляет Акт сдачи-приемки выполненных работ, который подписывается сторонами.

Если результаты работ не в полной мере соответствуют условиям социального контракта, заказчик вправе предоставить исполнителю возможность в определенный срок устранить имеющиеся недостатки и после завершения этой работы повторно предъявить результаты заказчику.

Акт сдачи-приемки, подписанный сторонами, является основанием для перечисления заказчиком исполнителю окончательной части основного финансирования, предусмотренного социальным контрактом.

В течение определенного срока после завершения работ по социальному контракту стороны осуществляют постконтрактный контроль состояния целевой социальной группы в режиме мониторинга с периодическим взаимным обменом информацией. Сроки и порядок постконтрактный мониторинга устанавливаются в социальном контракте.

Для осуществления обратной связи и анализа эффективности выполненных работ и оказанных услуг в процессе выполнения социального заказа по инициативе заказчика или исполнителя могут проводиться социологические исследования среди членов целевой социальной группы и других потребителей социальных услуг. Данные этих исследований в сочетании с материалами мониторингового контроля могут быть основанием для формирования нового задания на решение определенной социальной проблемы с применением социального заказа.

Статья 19. *Ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение социального заказа*

Ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение социального заказа перед государством в лице органов исполнительной власти и перед территориальной общиной в лице органов местного самоуправления несет заказчик социального заказа.

Исполнитель несет ответственность перед заказчиком социального заказа за выполнение социального контракта в полном объеме и в пределах средств, полученных от заказчика на выполнение социального заказа, в соответствии с социальным контрактом и законодательством Украины.

Статья 20. *Информационно-методическое обеспечение применения социального заказа*

Руководствуясь принципами гласности, открытости, широкой опоры на общественные ресурсы, организаторы социального заказа обеспечивают активное освещение средствами массовой информации его осуществление на всех этапах жизненного цикла, включая выявление приоритетных социальных проблем, разработку и утверждение программы социального заказа, организацию конкурсов, ход работ по реализации социальных проектов, оценку качества выполненных работ и оказанных услуг.

Регулярно ход работ по реализации социальных заказов рассматривается органами Верховной Рады, Кабинетом Министров Украины, местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

С целью распространения положительного опыта применения механизма социального заказа и для усовершенствования технологии его практического использования органы государственной власти и органы местного самоуправления, некоммерческие и другие организации проводят научно-практические конференции, семинары, издают нормативно-методическую и справочную литературу по вопросам применения социального заказ.

Статья 21. *Введение в действие настоящего Закона*

1. Настоящий Закон вступает в силу со дня его опубликования.

2. Рекомендовать Президенту Украины и поручить Кабинету Министров Украины привести свои нормативно-правовые акты в соответствие с настоящим Законом.

3. Кабинету Министров Украины: в трехмесячный срок разработать и утвердить:

- Положение о проведении конкурса социальных проектов на социальный заказ;

- Типовое положение о местном социальном заказе;

- Типовые формы документов для различных уровней социального заказа, предусмотренных статьей 14 настоящего Закона;

В шестимесячный срок с момента вступления в силу настоящего Закона организовать конкурсное размещение краткосрочных проектов, которые реализуются с применением социального заказа, с последующей оценкой и анализом результатов выполнения этих социальных заказов.

Пояснительная записка
к проекту Закона Украины «О социальном заказе»

Социально-экономическая ситуация в Украине требует поиска новых дееспособных механизмов реализации социальной политики. Исходя из требований повышения социальной эффективности деятельности органов публичной власти и совершенствования социальной политики, а также опираясь на определенный опыт использования механизма социального заказа и его модификаций в ряде городов и регионов Украины, настоящий законопроект позволяет дополнить формы и методы привлечения институтов гражданского общества к участию в решении совместно с органами власти приоритетных проблем населения таким эффективным механизмом, как социальный заказ. Широкое применение социального заказа сдерживается в настоящее время вследствие недостаточной правовой базы, что требует принятия специального закона о социальном заказе.

Целью данного Закона является создание правовых, организационных и финансовых и условий для внедрения социального заказа в практику взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с общественными и благотворительными организациями, творческими союзами, организациями работодателей, органами самоорганизации населения для более эффективного решения социальных проблем.

Проект Закона Украины «О социальном заказе» распространяет и конкретизирует нормативно-правовые основы механизма социального заказа, созданные Конституцией и Гражданским Кодексом Украины, Законами Украины «О местном самоуправлении в Украине», «О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства», другими нормативно-правовыми актами.

Принятие этого Закона создаст механизм формирования и реализации социальных заказов на уровне государственной власти и местного самоуправления, включая общегосударственный и региональный уровни, уровень территориальных микрогромад. Это позволит комплексно урегулировать основные процедуры применения социального заказа на всех стадиях его жизненного цикла.

В законопроекте изложены процедуры, связанные с подготовкой и проведением конкурсов социальных программ, социальных проектов и исполнителей социальных заказов, которые позволяют создать наиболее совершенные целевые социальные программы и социальные проекты и выявить наиболее эффективных исполнителей социальных заказов, привлечь широкие слои населения к участию в реализации этих программ и проектов.

Законопроект регламентирует содержание и порядок формирования социального контракта, права и обязанности заказчика и исполнителя социального заказа, ответственность сторон за неисполнение и ненадлежащее исполнение условий социального контракта.

Принятие данного Закона не требует привлечения дополнительных бюджетных средств. Финансирование социальных заказов будет осущест-

вляться за счет расходов на социальные нужды. В то же время внедрение механизма социального заказа будет способствовать более целевому и эффективному использованию бюджетных средств, их экономии, что уменьшит нагрузку на бюджет, позволит привлечь дополнительные денежные и другие материальные и нематериальные ресурсы.

Для комплексного решения проблемы, являющийся предметом данного законопроекта, предлагается также внести определенные изменения в другие акты законодательства, предусмотрев освобождение от налогообложения операций исполнителей социального заказа по продаже товаров, которые используются для реализации социального контракта в соответствии с Законом Украины «О социальном заказе», кроме облагаемых акцизным сбором, а также операции по выполнению работ и услуг в соответствии с настоящим Законом и социальным контрактом.

Также предлагается положение о подряде Гражданского Кодекса Украины дополнить новой главой «Возмездное оказание услуг».

Принятие и внедрение Закона «О социальном заказе» позволит объединить усилия государства, некоммерческих организаций и коммерческих структур в решении социальных проблем украинского общества, сделать более открытой и прозрачной для граждан работу органов государственной власти и органов местного самоуправления и повысить благодаря этому доверие населения к власти.

Приложение В

Закон Республики Казахстан «О государственном социальном заказе» от 12 апреля 2005 года № 36

Настоящий Закон регулирует общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственного социального заказа государственными органами и неправительственными организациями Республики Казахстан.

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

В настоящем Законе используются следующие основные понятия:

1) социальная программа – комплекс взаимосвязанных социальных проектов;

1-1) социальный проект – совокупность организационных, экономических и технических мер, направленных на достижение целей в социально значимых сферах, реализующихся в течение одного года и более;

2) государственный социальный заказ – форма реализации социальных программ, социальных проектов, направленных на решение социальных задач республиканского, отраслевого и регионального уровней, обеспеченных за счет бюджетных средств, посредством заключения договора на осуществление государственного социального заказа;

3) конкурс на получение государственного социального заказа (далее – конкурс) – способ определения потенциального поставщика, направленный на приобретение заказчиком работ, услуг неправительственных организаций и обеспечивающий открытую и добросовестную конкуренцию между потенциальными поставщиками государственного социального заказа;

4) договор на осуществление государственного социального заказа – договор, заключенный между заказчиком и поставщиком в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан;

5) поставщик государственного социального заказа (далее – поставщик) – неправительственная организация, реализующая социальные программы, социальные проекты по договору на осуществление государственного социального заказа;

6) заказчик – администраторы республиканских и местных бюджетных программ;

7) неправительственная организация – некоммерческая организация (за исключением политических партий, профессиональных союзов и религиозных объединений), созданная гражданами и (или) негосударственными юридическими лицами на добровольной основе для достижения ими общих целей в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

8) советы по взаимодействию и сотрудничеству с неправительственными организациями – консультативно-совещательные органы, создаваемые

для выработки предложений по совершенствованию взаимодействия и сотрудничества между государственным органом и неправительственными организациями, в состав которых входят представители заинтересованных государственных органов и неправительственных организаций;

9) потенциальный поставщик – неправительственная организация, участвующая в конкурсе;

10) мониторинг реализации государственного социального заказа – сбор, обработка и анализ информации о реализации государственного социального заказа;

11) уполномоченный орган в сфере государственного социального заказа (далее – уполномоченный орган) – государственный орган, координирующий деятельность государственных органов в области государственного социального заказа;

12) государственный орган в сфере государственного социального заказа (далее – государственный орган) – государственный орган, в том числе центральный исполнительный и местный исполнительный орган, осуществляющий деятельность по формированию и реализации государственного социального заказа;

13) реестр поставщиков государственного социального заказа – перечень неправительственных организаций, участвовавших в реализации социальных программ, социальных проектов по договору на осуществление государственного социального заказа.

Статья 2. Законодательство Республики Казахстан о государственном социальном заказе

1. Законодательство Республики Казахстан о государственном социальном заказе основывается на Конституции Республики Казахстан, состоит из настоящего Закона, а также Закона Республики Казахстан "О государственных закупках" и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан.

2. Если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Законом, то применяются правила международного договора.

Статья 3. Принципы правового регулирования процесса государственного социального заказа

Правовое регулирование процесса государственного социального заказа основывается на принципах:

1) законности;

2) повышения эффективности реализации социальных программ, социальных проектов в Республике Казахстан;

3) участия граждан Республики Казахстан в решении социальных задач;

4) обеспечения равных возможностей неправительственных организаций для участия в конкурсе;

5) гласности и открытости процесса государственного социального заказа.

Статья 4. Компетенция Правительства Республики Казахстан

Правительство Республики Казахстан:

1) определяет уполномоченный орган;

2) утверждает правила осуществления мониторинга реализации государственного социального заказа;

3) определяет особый порядок осуществления государственных закупок услуг, предусмотренных государственным социальным заказом в соответствии с законодательством Республики Казахстан о государственных закупках;

4) определяет порядок ведения Реестра поставщиков государственного социального заказа;

5) выполняет иные функции, возложенные на него Конституцией Республики Казахстан, настоящим Законом, иными законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан

Статья 4-1. Компетенция уполномоченного органа

Уполномоченный орган:

1) осуществляет координацию деятельности государственных органов по формированию и реализации государственного социального заказа;

2) оказывает информационную, консультативную, методическую поддержку государственным органам, формирующим и реализующим государственный социальный заказ;

3) осуществляет мониторинг реализации государственного социального заказа;

4) предоставляет информацию в Правительство Республики Казахстан по итогам мониторинга реализации государственного социального заказа;

5) разрабатывает и (или) утверждает в пределах своей компетенции нормативные правовые акты в области государственного социального заказа;

6) осуществляет ведение Реестра поставщиков государственного социального заказа;

7) создает и обеспечивает функционирование электронных информационных ресурсов в области государственного социального заказа, организует доступ к ним физических и юридических лиц в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

8) осуществляет иные полномочия, предусмотренные законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан.

Статья 4-2. Компетенция государственных органов

Государственные органы:

1) осуществляют формирование и реализацию государственного социального заказа в порядке, определяемом Правительством Республики Казахстан;

2) создают советы по взаимодействию и сотрудничеству с неправительственными организациями;

3) предоставляют информацию по реализации государственного социального заказа уполномоченному органу;

4) оказывают информационную, консультативную, методическую поддержку неправительственным организациям, осуществляющим государственный социальный заказ;

5) осуществляют иные полномочия, предусмотренные законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан.

Статья 5. Сферы реализации государственного социального заказа

Реализация государственного социального заказа осуществляется по следующим направлениям:

1) достижение целей в области образования, науки, информации, физической культуры и спорта;

2) охрана здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни;

3) охрана окружающей среды;

4) поддержка молодежной политики и детских инициатив;

5) решение проблем демографии;

6) решение гендерных проблем;

7) поддержка социально уязвимых слоев населения;

8) помощь детям-сиротам, детям из неполных и многодетных семей;

9) содействие в трудоустройстве граждан;

10) защита прав, законных интересов граждан и организаций;

11) развитие культуры и искусства;

12) охрана историко-культурного наследия;

13) укрепление общественного согласия и национального единства;

13-1) содействие службам пробации уголовно-исполнительной инспекции при оказании социально-правовой помощи лицам, состоящим на их учете;

13-2) проведение общественного мониторинга качества оказания государственных услуг;

14) иные социально значимые направления, не противоречащие законодательству Республики Казахстан.

Статья 6. Осуществление государственного социального заказа

1. Государственный социальный заказ осуществляется государственными органами и неправительственными организациями.

2. Государственный социальный заказ осуществляется в соответствии с законодательством Республики Казахстан о государственном социальном заказе и о государственных закупках.

3. Для участия в конкурсе допускаются потенциальные поставщики, осуществляющие деятельность в соответствии с уставными целями по направлениям, предусмотренным статьей 5 настоящего Закона.

Статья 7. Финансирование и использование бюджетных средств государственного социального заказа

Финансирование государственного социального заказа осуществляется за счет бюджетных средств.

Бюджетные средства, предусмотренные для реализации государственного социального заказа, используются в целях и порядке, установленных настоящим Законом, иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан, а также договором на осуществление государственного социального заказа.

Статья 8. Контроль за исполнением государственного социального заказа

Контроль за исполнением государственного социального заказа осуществляется заказчиком, а также иными уполномоченными государственными органами в пределах их компетенции, установленной законами Республики Казахстан.

Статья 9. Ответственность за нарушение законодательства Республики Казахстан о государственном социальном заказе

Нарушение законодательства Республики Казахстан о государственном социальном заказе влечет ответственность, установленную законами Республики Казахстан.

Статья 10. Порядок введения в действие настоящего Закона

Настоящий Закон вводится в действие со дня его официального опубликования.

Приложение Г

Правила осуществления мониторинга реализации государственного социального заказа

(Утверждены постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 февраля 2012 года № 269)

1. Общие положения

1. Настоящие Правила осуществления мониторинга реализации государственного социального заказа (далее – Правила) разработаны в соответствии с подпунктом 2) статьи 4 Закона Республики Казахстан от 12 апреля 2005 года «О государственном социальном заказе» и определяют порядок осуществления уполномоченным органом мониторинга деятельности государственных органов по реализации государственного социального заказа.

2. Мониторинг осуществляется уполномоченным органом с целью принятия своевременных и оперативных мер по обеспечению эффективной реализации социально значимых проектов в рамках государственного социального заказа.

2. Порядок осуществления мониторинга реализации государственного социального заказа

3. Проведение мониторинга реализации государственного социального заказа уполномоченным органом осуществляется поэтапно и включает:

1) сбор данных;

2) обработку данных;

3) анализ данных.

4. Мониторинг реализации государственного социального заказа уполномоченным органом проводится раз в полугодие по следующим показателям:

1) влияние социальных программ и социальных проектов, реализованных по государственному социальному заказу, на достижение стратегических целей и задач государственной политики, определенных Стратегией развития Казахстана до 2030 года, ежегодными Посланиями Президента Республики Казахстан народу Казахстана, другими стратегическими документами;

2) влияние социальных программ и социальных проектов, реализованных по государственному социальному заказу, на достижение задач стратегического плана государственного органа;

3) полнота охвата целевой аудитории в рамках программ, проектов, реализованных по государственному социальному заказу;

4) уровень заинтересованности и удовлетворения нужд целевой аудитории в результате реализации государственного социального заказа государственным органом;

5) объем бюджетных средств, израсходованных на выполнение программ, проектов в рамках государственного социального заказа;

6) квалификационный уровень поставщиков услуг по реализации государственного социального заказа.

5. Государственные органы представляют в уполномоченный орган информацию о достижении показателей, указанных в пункте 4 настоящих Правил, к 25 июля и 25 декабря ежегодно.

6. Уполномоченный орган собирает, обрабатывает, анализирует представленную государственными органами информацию на предмет соответствия показателям, указанным в пункте 4 настоящих Правил, и направляет обобщенные сведения и рекомендации по повышению эффективности реализации государственного социального заказа в Правительство Республики Казахстан к 25 августа и 25 января отчетного периода.

7. Государственные органы руководствуются рекомендациями уполномоченного органа, выработанными в результате мониторинга в соответствии с настоящими правилами, при планировании работы по реализации государственного социального заказа на очередной период.

8. При подготовке обобщенной информации о состоянии работы в государственных органах по реализации государственного социального заказа уполномоченный орган может наряду с информацией, представленной государственными органами или поступившей из государственных органов, использовать сведения, предоставляемые неправительственными организациями, а также результаты социологических исследований.

Приложение Д

ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «О ГОСУДАРСТВЕННОМ СОЦИАЛЬНОМ ЗАКАЗЕ»

от 21 июля 2008 года № 162

Настоящий Закон регулирует общие принципы, правовые и организационные основы формирования, размещения и исполнения государственных социальных заказов в целях реализации социальных программ.

Настоящий Закон направлен на повышение эффективности использования государственных бюджетных средств, выделяемых для решения социально-экономических проблем, и улучшение качества предоставляемых социальных услуг населению.

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

В настоящем Законе используются следующие основные понятия:

социальная программа (проект) – совокупность организационных, экономических и технических мер, направленных на достижение целей в области образования, науки, информации, здравоохранения, спорта, охраны окружающей среды; молодежной, демографической, гендерной политики; социальной защиты; правозащитной деятельности; культуры и иных социально значимых сферах;

государственный социальный заказ – форма реализации социальных программ (проектов) и отдельных мероприятий, направленных на решение социально-экономических задач и оказание услуг за счет государственных бюджетных средств;

государственный заказчик (далее – заказчик) – уполномоченные государственные органы и органы местного самоуправления, заключающие договоры на выполнение государственного социального заказа и являющиеся ответственными за выполнение социальных программ;

уполномоченные государственные органы – министерства и ведомства Кыргызской Республики и их территориальные структуры, в компетенцию которых входят вопросы социального развития;

конкурс на выполнение государственного социального заказа (далее – конкурс) – форма размещения государственного социального заказа путем определения его исполнителя, предоставившего социальный проект, в котором предложены наиболее эффективные способы реализации социальной программы;

исполнитель государственного социального заказа (далее – исполнитель) – зарегистрированная некоммерческая организация (за исключением политических партий, профсоюзов и религиозных организаций), заключившая договор с государственным заказчиком на выполнение государственного социального заказа;

договор на выполнение государственного социального заказа – договор, заключенный между заказчиком и исполнителем государственного

социального заказа в целях обеспечения государственных нужд в социальной сфере в порядке, установленном настоящим Законом и другими нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Статья 2. Законодательство Кыргызской Республики о государственном социальном заказе

Законодательство Кыргызской Республики о государственном социальном заказе основывается на Конституции Кыргызской Республики, состоит из настоящего Закона и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики.

Если в международном договоре, вступившем в силу в установленном порядке, содержатся иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Законом, то применяются правила международного договора.

Статья 3. Цели государственного социального заказа

Целями государственного социального заказа являются:

- решение социально значимых проблем, не охваченных или недостаточно охваченных деятельностью государственных органов;

- привлечение в социальную сферу дополнительных людских, материальных, финансовых ресурсов из негосударственных источников;

- повышение ответственности исполнителей за целевое расходование выделенных средств;

- повышение адресности мер социальной защиты;

- создание правового механизма для эффективного и непрерывного предоставления социальных услуг населению;

- продвижение конкуренции между исполнителями социального заказа и повышение качества социальных услуг;

- эффективное использование государственных средств;

- создание рынка по предоставлению социальных услуг.

Статья 4. Принципы организации процесса государственного социального заказа

Организация процесса государственного социального заказа основывается на следующих принципах:

1) законности, справедливости и прозрачности процесса государственного социального заказа;

2) равного и свободного доступа к информации о государственном социальном заказе;

3) повышения эффективности реализации социальных программ;

4) предоставления возможности для участия граждан Кыргызской Республики в решении социальных задач;

5) развития социального партнерства;

6) индивидуальности человека, учета особых нужд получателей социальных услуг;

7) свободы выбора социальных услуг в соответствии с социальными нуждами;

8) предоставления равных возможностей и недопущения дискриминации по доступу к социальным услугам и в предоставлении социальных услуг;

9) приближения организаций, оказывающих социальные услуги, к получателям социальных услуг;

10) поощрения конкуренции в предоставлении социальных услуг.

Статья 5. Сферы реализации государственного социального заказа

Реализация государственного социального заказа осуществляется по следующим направлениям:

1) достижение целей в области образования, науки, информации, физической культуры и спорта;

2) охрана здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни;

3) охрана окружающей среды;

4) поддержка молодежной политики и детских инициатив;

5) решение проблем демографии;

6) решение гендерных проблем;

7) поддержка социально уязвимых слоев населения;

8) помощь детям-сиротам, детям из неполных и многодетных семей;

9) содействие в трудоустройстве граждан;

10) защита прав, законных интересов граждан и организаций;

11) развитие культуры и искусства;

12) охрана историко-культурного наследия;

13) укрепление общественного согласия;

14) иные социально значимые направления, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики.

Статья 6. Осуществление государственного социального заказа

Государственный социальный заказ осуществляется посредством выполнения некоммерческими организациями государственных социальных программ (проектов) и отдельных мероприятий, направленных на решение социально-экономических задач.

Для участия в конкурсе допускаются некоммерческие организации, осуществляющие деятельность по направлениям, предусмотренным статьей 5 настоящего Закона.

Статья 7. Формирование государственного социального заказа

Формирование государственного социального заказа производится на основе мероприятий социальных программ государственным заказчиком.

Государственный заказчик:

- осуществляет составление описания условий государственного социального заказа, размещение которого будет осуществляться путем проведения конкурса;

- заключает договоры с исполнителями на выполнение социального заказа;

- осуществляет финансирование работ по реализации проекта исполнителем социального заказа;

- контролирует ход реализации социального заказа и проводит оценку его качества.

Статья 8. Финансирование программ (проектов), реализуемых в рамках государственного социального заказа

Финансирование программ (проектов), реализуемых в рамках государственного социального заказа, осуществляется за счет республиканского и местных бюджетов Кыргызской Республики в виде предоставления грантов.

В республиканском бюджете Кыргызской Республики ежегодно предусматриваются средства на финансирование программ (проектов) по государственному социальному заказу.

Органы местного самоуправления имеют право ежегодно предусматривать в местном бюджете средства на финансирование программ (проектов) по государственному социальному заказу.

Финансовые средства, предусмотренные для реализации программ (проектов) в рамках государственного социального заказа, используются в целях и порядке, установленных настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, в соответствии с договорами на выполнение государственного социального заказа.

Статья 9. Размещение государственного социального заказа

Размещение государственного социального заказа производится в форме открытых публичных конкурсов.

Для организации и проведения конкурса социальных программ (проектов) создаются отдельные конкурсные комиссии, составы которых утверждаются государственным заказчиком, ответственным за реализацию соответствующих социальных программ.

Порядок проведения конкурса определяется положением, утверждаемым Правительством Кыргызской Республики.

Информационное сообщение о проведении конкурса публикуется в средствах массовой информации на государственном и официальном языках, тиражи которых позволяют получить достаточную информированность всех возможных претендентов, занимающихся такого рода деятельностью.

Статья 10. Формирование конкурсных комиссий

Для организации и проведения конкурса социальных программ (проектов) ежегодно создаются конкурсные комиссии.

Уполномоченные государственные органы формируют конкурсные комиссии по республиканским программам (проектам), а также региональным программам (проектам), которые предполагается реализовать на территории двух или более областей Кыргызской Республики.

Территориальные структуры уполномоченных государственных органов формируют территориальные конкурсные комиссии по программам (проектам), финансируемым из республиканского бюджета, если реализация этих программ (проектов) будет осуществляться исключительно на территории их ответственности.

Органы местного самоуправления формируют конкурсные комиссии по программам (проектам), финансируемым из местного бюджета, которые предполагается реализовать на территории ответственности данного органа местного самоуправления.

Конкурсные комиссии должны состоять из представителей заказчика и независимых внешних экспертов. Количественный состав конкурсных комиссий определяет заказчик. При этом независимые внешние эксперты должны составлять не менее 50 % от общего числа членов комиссий.

Кандидатуры независимых внешних экспертов предлагают неправительственные организации.

Неправительственные организации имеют право направлять свои письменные предложения по составу конкурсных комиссий (кандидатуры независимых внешних экспертов) со дня опубликования объявления о конкурсе. Заказчик регистрирует и ведет учет предложений неправительственных организаций по кандидатурам независимых внешних экспертов.

Если количество предложенных независимых внешних экспертов превышает необходимое количество для формирования состава комиссии, заказчик производит отбор независимых внешних экспертов путем открытой жеребьевки, проведенной с участием представителей неправительственных организаций, предложивших кандидатов на конкурсные комиссии.

Статья 11. Требования к участникам конкурса

Участниками конкурсов могут быть некоммерческие организации, которые осуществляют свою деятельность в сферах, предусмотренных в статье 5 настоящего Закона, и имеют опыт не менее одного года работы в сфере объявленной конкурсной программы (проекта).

Участник конкурса должен иметь свой банковский счет.

Несколько некоммерческих организаций (независимо от форм собственности) могут сформировать общую проектную группу на договорной основе и представить общее заявление на участие в конкурсе. В этом

случае в заявлении и проектном предложении должно быть определено разделение ответственности между этими некоммерческими организациями и вклад каждой из них в реализацию проекта.

Статья 12. Выявление и устранение конфликта интересов при определении победителей конкурса

Механизм отбора победителей конкурса должен предусматривать справедливую оценку кандидатов, чтобы избежать предоставления бюджетных средств по государственному социальному заказу на произвольной основе, в том числе по политическим или личным мотивам.

Член конкурсной комиссии, если он имеет прямой или косвенный интерес к какому-либо участнику (наличие конфликта интересов), обязан открыто сообщить об этом на заседании конкурсной комиссии остальным членам комиссии и объявить о том, что он не голосует и не принимает участие при обсуждении проектного предложения данного участника.

Решения конкурсной комиссии, принятые с наличием конфликта интересов у членов конкурсных комиссий, могут быть отменены в судебном порядке. С соответствующим заявлением в суд имеют право обратиться участники конкурса либо иные заинтересованные лица в срок не позднее одного месяца со дня принятия решения конкурсной комиссией. В случае отмены решения конкурсной комиссии, принятого с наличием конфликта интересов, в судебном порядке, договор социального заказа (если он был заключен) признается недействительным, конкурсная комиссия проводит новый отбор победителя конкурса. При этом член конкурсной комиссии, который скрыл наличие конфликта интересов, привлекается к ответственности в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, а участник, победа которого была отменена в судебном порядке, не допускается к участию в конкурсе.

Статья 13. Исполнитель государственного социального заказа

Победители конкурсов получают статус исполнителей социального заказа и заключают с государственным заказчиком договор на выполнение государственного социального заказа.

Права и обязанности исполнителя государственного социального заказа определяются договором на выполнение государственного социального заказа с учетом требований, установленных настоящим Законом.

Статья 14. Договор на выполнение государственного социального заказа

Для того чтобы гарантировать партнерские отношения между сторонами, условия договора социального заказа должны обсуждаться обеими сторонами и не должны навязываться исполнителю без его согласия. Справедливые условия договора являются основным фактором для обеспечения того, чтобы отношения между сторонами были конструктивными и взаимовыгодными.

В договоре должна быть установлена общая сумма гранта, предоставляемого заказчиком исполнителю для реализации социального заказа, а также подробный бюджет с графиком выполнения мероприятий.

Договор должен устанавливать права и обязанности заказчика, с одной стороны, а также права и обязанности исполнителя, – с другой.

Договор должен предусматривать условия перечисления бюджетных средств. По усмотрению сторон и особенностей проекта бюджетные средства могут перечисляться заказчиком исполнителю одним платежом или несколькими платежами поэтапно. При этом условия перечисления второго и последующих платежей могут быть привязаны к качеству и объему выполнения договора исполнителем на каждом предыдущем этапе.

Для того, чтобы обеспечить прозрачность выполняемой исполнителем деятельности, договор должен предусматривать обязанность исполнителя представлять заказчику отчет о деятельности и финансовый отчет. При этом, в зависимости от продолжительности программы (проекта) могут быть предусмотрены сроки и этапы предоставления такого рода отчетов.

Договор должен предусматривать, что заказчик имеет право в любое время организовать финансовую проверку исполнителя по предоставленным бюджетным средствам и осуществлять мониторинг деятельности исполнителя по выполнению договора социального заказа.

В договоре следует указать последствия нарушения условий договора социального заказа.

Статья 15. Государственная поддержка исполнителей государственного социального заказа

При осуществлении исполнителями государственного социального заказа своих проектов государственные органы и органы местного самоуправления в пределах компетенции, установленной законами Кыргызской Республики, оказывают им информационную, консультативную, методическую, организационно-техническую поддержку в выполнении программ (проектов) по государственному социальному заказу.

Информационная и консультативная поддержка осуществляется посредством разъяснения нормативных правовых актов Кыргызской Республики, предоставления информации о деятельности государственных органов по вопросам осуществления государственного социального заказа, разработки и реализации государственных, отраслевых и региональных программ, предоставления статистических данных и иной информации, необходимой для выполнения программы (проекта) государственного социального заказа.

Методическая и организационно-техническая поддержка осуществляется посредством содействия в разработке информационно-справочных и методических материалов, организационной помощи в проведении семинаров, конференций, тренингов и иных мероприятий в соответствии с программой государственного социального заказа.

Статья 16. Контроль за исполнением государственного социального заказа

Контроль за исполнением государственного социального заказа осуществляется заказчиком, а также иными уполномоченными государственными органами в пределах их компетенции, установленной законодательством Кыргызской Республики.

Государственные органы должны обеспечить использование исполнителем бюджетных средств в соответствии с договором. Контроль государственных органов за использованием бюджетных средств и проектной деятельностью исполнителя должен осуществляться с соблюдением автономии исполнителя.

Статья 17. Рассмотрение споров

Споры между исполнителем и заказчиком при заключении, исполнении, изменении или расторжении договоров на выполнение государственного социального заказа, а также о возмещении имущественного либо иного ущерба рассматриваются в установленном законом порядке судом.

Статья 18. Ответственность за нарушение законодательства о государственном социальном заказе

Нарушение законодательства Кыргызской Республики о государственном социальном заказе влечет ответственность, установленную законодательством Кыргызской Республики.

Исполнитель несет ответственность за целевое использование бюджетных средств в соответствии с договором на выполнение государственного социального заказа.

За нецелевое использование бюджетных средств, полученных на выполнение государственного социального заказа, исполнитель привлекается к ответственности в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Статья 19. Порядок введения в действие настоящего Закона

Настоящий Закон вступает в силу со дня официального опубликования.

Правительству Кыргызской Республики в трехмесячный срок разработать и принять соответствующие нормативные правовые акты для реализации настоящего Закона.

Президент Кыргызской Республики К. Бакиев

Принят Жогорку Кенешем
Кыргызской Республики

5 июня 2008 года

Приложение Е

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ О СОЦИАЛЬНОМ ЗАКАЗЕ

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ (извлечения)

Статья 33.2. Каждый имеет право жить в окружающей среде, способствующей его здоровью и благополучию, обязан лично и совместно с другими лицами охранять и улучшать окружающую среду.

Должностные лица несут ответственность за сокрытие экологической информации или отказ от ее предоставления.

Статья 42. Основные права и свободы человека и гражданина, закрепленные Конституцией, не исключают других прав и свобод, установленных законами и международными договорами.

Каждый свободен совершать то, что не запрещено законом и не нарушает права и свободы иных лиц. Никто не может нести обязанности, которые не установлены законом.

Законы и иные правовые акты, ухудшающие правовое положение лица, не имеют обратной силы.

Правовые акты, улучшающие правовое положение лица, исключающие или смягчающие его ответственность, имеют обратную силу, если это предусмотрено этими актами.

Статья 42.1. Основные права и свободы человека и гражданина распространяются также на юридических лиц постольку, поскольку эти права и свободы применимы к ним по своей сути.

ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ «О ПРАВОВЫХ АКТАХ» (извлечения)

Статья 27. ***Разработка проектов правовых актов***

1. Государственный орган или орган местного самоуправления, государственное или муниципальное учреждение или юридическое лицо, разрабатывающее проект правового акта (далее – орган, разрабатывающий проект), может создавать комиссию по разработке проекта из числа сотрудников и специалистов этого органа. Для проведения работ по разработке проекта могут привлекаться также представители, специалисты научных организаций, заинтересованных органов и организаций.

2. В начале работ по разработке проекта обширного или важного по значимости закона или иного нормативного правового акта орган, разрабатывающий проект, может подготовить его концепцию. В концепции содержатся характеристика подлежащих регулированию отношений и цели будущего правового акта, излагаются основные положения, анализируются предполагаемые последствия применения планируемых норм, может быть представлена предварительная структура правового акта.

3. Правотворческий орган может поручать разработку нормативного правового акта юридическим или физическим лицам.

4. Правотворческий орган вправе поручать подготовку альтернативных проектов нескольким учреждениям, юридическим или физическим лицам. Правотворческий орган вправе объявлять конкурс на лучший проект.

5. Юридические и физические лица вправе по своей инициативе разрабатывать и представлять соответствующим правотворческим органам проекты нормативных правовых актов. Разработанные юридическими и физическими лицами проекты законов и постановлений Национального Собрания Республики Армения согласно Конституции Республики Армения представляются лицам или органам, обладающим правом законодательной инициативы.

Разработчики проектов нормативных правовых актов, разработанных по инициативе юридических и физических лиц, имеют право участвовать в обсуждении проектов.

Авторы внесенного на рассмотрение Национального Собрания Республики Армения проекта правового акта могут принимать участие в его обсуждении в порядке, установленном Регламентом Национального Собрания Республики Армения.

ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ «О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ» (извлечения)

Статья 3. *Местное самоуправление*

Местное самоуправление – это гарантированное Конституцией и настоящим Законом право органов местного самоуправления, действующих самостоятельно, и возможности муниципалитета решать муниципальные задачи и распоряжаться собственностью муниципалитета под свою ответственность и в рамках закона в целях повышения благосостояния населения.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Республики Армения. Статус озера Севан устанавливается законом.

Статья 9. *Принципы местного самоуправления*

Принципами местного самоуправления являются:

1) общая компетенция – право на осуществление любой деятельности, затрагивающей муниципальные интересы, если законом не предусмотрено иное;

2) самостоятельность и персональная ответственность при осуществлении местного самоуправления;

3) соответствие полномочий, отведенных законом муниципалитетам, и финансовых средств, необходимых для их осуществления;

4) передача муниципалитетам полномочий государственных органов, если эти полномочия могут быть осуществлены в муниципалитете более эффективно, с обязательным обеспечением финансовыми средствами, необходимыми по закону для их осуществления;

5) защита прав, законных интересов и собственности муниципалитета в установленном законом порядке;

6) поддержка слабых в финансовом отношении муниципалитетов путем финансового выравнивания;

7) формирование с другими муниципалитетами в установленном законом порядке межмуниципальных объединений в целях совместного решения отдельных задач;

8) подотчетность перед жителями муниципалитета;

9) гласность и прозрачность деятельности органов местного самоуправления.

10) участие жителей общины местного самоуправления.

ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ «ОБ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ»

Статья 1. ***Предмет регулирования Закона***

1. Настоящий Закон регулирует правоотношения, возникающие в связи с созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией общественных организаций при осуществлении в Республике Армения конституционного права человека на образование с другими лицами объединений и вступление в них.

2. Настоящий Закон не распространяется на религиозные организации, партии, профессиональные союзы, фонды, ассоциации юридических лиц, а также на другие предусмотренные законом формы и виды некоммерческих организаций.

Статья 3. ***Понятие общественной организации***

1. Общественная организация (далее – организация) – это вид (некоммерческой) организации – общественного объединения, не преследующей цели получения прибыли и не распределяющей между ее участниками полученной прибыли, в которую на основе общности интересов в установленном законом порядке объединились физические лица – граждане Республики Армения, иностранные граждане, лица без гражданства – в целях удовлетворения иных своих нерелигиозных духовных или нематериальных потребностей, защиты прав и интересов их и других людей, обеспечения материального и нематериального содействия общественности, ее отдельным группам, осуществления иной общественно полезной деятельности.

Статья 5. ***Государство и организация***

1. Государство в установленном законом порядке обеспечивает соблюдение прав и законных интересов организации.

2. Государство оказывает поддержку и содействие организациям в случаях и порядке, предусмотренных законом и иными правовыми актами.

3. Организации по своей инициативе или по инициативе государственных органов и органов местного самоуправления в договорной или иной форме соглашения могут в полном объеме осуществлять социальные, здравоохранительные, образовательные, воспитательные, культурные, спортивные и другие имеющие общественное значение программы, иные мероприятия государственных органов и органов местного самоуправления или участвовать в них.

4. Запрещается вмешательство государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц в деятельность организации, за исключением предусмотренных законом случаев.

Статья 15. ***Права организации***

1. Организация для осуществления предусмотренных ее уставом целей имеет право в порядке, установленном законом:

1) распространять информацию о своей деятельности;

2) организовывать и мирно, без оружия проводить собрания, митинги, шествия и демонстрации;

3) в установленном законом порядке представлять и защищать права и законные интересы организации и ее членов в других организациях, суде, органах государственного управления и местного самоуправления;

4) сотрудничать с другими некоммерческими организациями, в том числе с международными и иностранными некоммерческими неправительственными организациями, а также с целью ведения скоординированной деятельности, представления и защиты общих интересов создавать с этими организациями союзы и становиться членом созданных ими союзов, сохраняя свою самостоятельность и статус юридического лица;

5) в порядке, установленном ее уставом, создавать выделенные подразделения – филиалы и представительства, а также учреждения;

6) создавать коммерческие организации или становиться участником таких организаций.

2. Законом могут быть предусмотрены также и другие права организации.

ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ
«О ЗАКУПКАХ»

Статья 1. ***Предмет регулирования Закона***

Настоящий Закон регулирует отношения, связанные с процессом приобретения заказчиками товаров, работ и услуг, устанавливает основные права и обязанности сторон этих отношений.

Статья 2. ***Основные понятия, используемые в Законе***

В настоящем Законе используются следующие основные понятия:

1) заказчик:

а) предусмотренные Конституцией Республики Армения и законами Республики Армения органы государственного управления и местного самоуправления, государственные или муниципальные учреждения;

б) Центральный банк Республики Армения;

в) государственные или муниципальные некоммерческие организации;

г) организации, имеющие более пятидесяти процентов доли государства или муниципалитетов;

д) объединения (ассоциации), образованные государственными или муниципальными либо некоммерческими государственными или муниципальными организациями, либо организациями, имеющими более пятидесяти процентов доли государства или муниципалитетов;

е) юридические лица, получившие в порядке дарения средства от государства или муниципалитета или Центрального банка Республики Армения либо некоммерческой государственной или муниципальной организации, либо организаций, имеющих более пятидесяти процентов доли государства или муниципалитетов, – в части закупок, произведенных за счет средств, полученных в порядке дарения;

ж) общественные организации;

2) общественные организации:

а) физические или юридические лица, включенные в утвержденный Комиссией по регулированию общественных услуг Республики Армения перечень, которые осуществляют деятельность в регулируемой сфере общественных услуг;

б) другие организации сферы общественных услуг, которые по особому или исключительному праву осуществляют установленные настоящей статьей один или более чем один вид соответствующей деятельности, если закупка производится в целях осуществления данного вида соответствующей деятельности;

в) организации, в отношении которых государство или муниципалитет либо основанная государством или муниципалитетом некоммерческая организация, либо организация, имеющая более пятидесяти процентов доли государства или муниципалитетов, имеет доминирующее воздействие. Обстоятельство наличия доминирующего воздействия применяется также во всех тех случаях, когда государство или муниципалитет либо основанная государством или муниципалитетом некоммерческая организация, либо организация, имеющая более пятидесяти процентов доли государства или муниципалитетов, может назначать более половины членов административного органа, или органа управления, или контрольного органа организации;

3) закупка – приобретение с оплатой заказчиком материальных и нематериальных активов (ценностей) – всех видов товаров, работ и услуг. По смыслу настоящего Закона:

а) приобретением услуги является также лизинг;

б) закупкой также является:

- приобретение заказчиком товаров, работ и услуг за счет средств, предоставляемых юридическим лицам в порядке дарения;

- приобретение товара, работы или услуги в виде обмена;

- сделки между государственным и частными секторами о партнерстве, включая и сделки о доверительном управлении и концессии.

24) соответствующая деятельность – осуществляемые в сфере общественных услуг нижеупомянутые виды деятельности, на производимые в рамках которых закупки распространяется настоящий Закон. К ним относятся:

а) производство электрической и тепловой энергии (включая и их комбинированное производство), передача (транспортировка) и распределение электрической, тепловой энергии и природного газа, осуществление услуг оператора систем сферы электроэнергетики и природного газа, сооружение новых или реконструкция производственных мощностей в сфере электроэнергетики и природного газа, сооружение сетей передачи (транспортировки) или распределения в сфере электроэнергетики, теплоэнергетики и природного газа;

б) снабжение питьевой, оросительной, промышленной водой, водоотведение и очистка сточных вод;

в) эксплуатация общественной электронной сети в области электронной коммуникации;

г) услуги в области почтовой связи, железнодорожного транспорта и проведения обязательного технического обследования транспортных средств, подлежащие тарифному регулированию Комиссией по регулированию общественных услуг Республики Армения;

д) предоставление или эксплуатация сетей, предусмотренных (существующих) для оказания общественных услуг в транспортной области. Сеть оказания транспортных услуг считается существующей, когда условия ее эксплуатации, в том числе ее подлежащие обслуживанию маршруты либо выделяемая вместимость или частота обслуживания устанавливаются компетентным государственным органом;

е) разработка географической местности:

- в целях разведки или извлечения нефти, газа, угля или другого твердого топлива;

- в целях предоставления аэропортов или иных терминалов лицам, осуществляющим транспортировку по воздушным или водным путям.

25) процесс закупки – совокупность действий по реализации процедур, прав и обязанностей, предусмотренных относительно произведения закупки законодательством Республики Армения о закупках.

Статья 3. *Цель и сфера действия Закона*

1. Целью настоящего Закона является обеспечение в процессе закупок стоимости в счет оплаты, как то:

1) приобретение для выполнения отведенных заказчику полномочий необходимых в соответствии с его нуждами товаров, работ и услуг с равноценной оплатой;

2) экономное, эффективное и полезное осуществление закупок и процесса закупок.

2. Для реализации цели, предусмотренной частью 1 настоящей статьи, процесс закупок основывается на следующих принципах:

1) организация процесса закупок по унифицированным правилам на основе конкурентности, прозрачности, гласности и отсутствия дискриминации;

2) расширение в целях заключения контракта круга участников и стимулирование между ними конкуренции;

3) равноправие участия в процессе закупок для любого лица, независимо от того обстоятельства, что оно является иностранным физическим лицом, иностранной организацией либо лицом без гражданства.

3. Действие настоящего Закона распространяется на закупки, производимые на территории Республики Армения. Закупка считается производимой за пределами территории Республики Армения, если контракт заключается и в его рамках товар, работа или услуга приобретаются или используются за пределами территории Республики Армения.

4. Действие настоящего Закона не распространяется на следующие виды сделок:

1) приобретение услуг арбитража (мирового посредника);

2) трудовые договоры;

3) приобретение оказываемых конкретными лицами услуг, предусмотренных решениями должностных лиц, осуществляющих в предусмотренных законом случаях уголовное, административное или судебное производство;

4) приобретение доли в уставном капитале юридических лиц;

5) приобретение ценных бумаг и сделки, связанные с доверительным управлением ценными бумагами.

Статья 6. *Равенство участия в закупках*

1. Любое лицо, независимо от того обстоятельства, что оно является иностранным физическим лицом, иностранной организацией либо лицом без гражданства, имеет равное право участия в процессе закупки.

2. Участие какого-либо лица в процессе закупок может ограничиваться только решением Правительства Республики Армения, если это необходимо для обеспечения национальной безопасности и защиты Республики Армения.

3. Если часть 2 настоящей статьи не применяется, то в объявлении о закупках или о предварительной квалификации указывается, что заявки могут представлять все, независимо от того обстоятельства, что они являются иностранным физическим лицом, иностранной организацией либо лицом без гражданства; при этом объявление не подлежит изменению. Если часть 2 настоящей статьи применяется, то в объявлении о закупках или о предварительной квалификации указывается о таком ограничении.

4. Запрещается одновременное участие в одном и том же процессе закупки организаций, основанных одним и тем же лицом (одними и теми же лицами) или имеющих более чем пятьдесят процентов доли, принадлежащей одному и тому же лицу (одним и тем же лицам), за исключением:

1) организаций, основанных государством или муниципалитетами;

2) случаев участия, установленных частью 6 статьи 27 настоящего Закона.

5. Юридические лица с участием заказчика (в том числе и государства или муниципалитета) принимают участие в закупках на равных правах с другими участниками и обстоятельство участия заказчика в этих организациях не может повлечь установление или применение для этих лиц какой-либо льготы или других благоприятных условий.

Приложение Ж

ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН «О ГОСУДАРСТВЕННОМ СОЦИАЛЬНОМ ЗАКАЗЕ»

(от 31 декабря 2008 года № 482)

Принят Постановлением Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 15 октября 2008 г., № 1140

Одобрен Постановлением Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 18 декабря 2008 г, № 587

Настоящий Закон устанавливает правовые основы, принципы, порядок формирования, размещения, финансирования и реализации государственного социального заказа физическими и юридическими лицами, независимо от форм собственности и организационно-правовых форм.

Статья 1. Основные понятия

В настоящем Законе используются следующие основные понятия:

- **государственный социальный заказ** – экономико-правовая форма реализации социальных программ и проектов, направленных на решение социальных задач республиканского и местного уровней, обеспечиваемых за счет средств государственного бюджета, а также средств, привлекаемых путем заключения договора между государственным социальным заказчиком и исполнителем;

- **государственные социальные нужды** – обозначенные в социальных программах и проектах объективные потребности в сферах науки, образования, культуры, здравоохранения, социальной защиты и занятости населения, физической культуры и спорта, охраны природы и окружающей среды, государственной молодежной политики, работы среди женщин, укрепления семьи, содействия решению демографических проблем, гендерной политики и поддержке других социально – значимых сферах деятельности;

- **социальная программа** – совокупность организационных, экономических, социальных и технических мер и планов действий, направленных на достижение целей в сферах науки, образования, культуры, здравоохранения, социальной защиты и занятости населения, физической культуры и спорта, охраны природы и окружающей среды, государственной молодежной политики, работы среди женщин, укрепления семьи, содействия решению демографических проблем, гендерной политики и поддержки других социально-значимых сфер за счет средств государственного бюджета и привлекаемых средств;

- **социальный проект** – комплекс мероприятий, направленных на достижение конкретных социально значимых целей в рамках социальной программы;

- **государственный социальный заказчик** – орган государственной власти, его структуры, на которые возлагается обязанность осуществлять меры по отбору исполнителя, заключению сторонами договора, финансированию и контролю исполнения государственного социального заказа;

- **исполнитель государственного социального заказа** – физическое и юридическое лицо, независимо от форм собственности и организационно-правовых форм, ставшее победителем конкурса, заключившее договор с государственным социальным заказчиком и обязавшееся выполнить государственный социальный заказ;

- **размещение государственного социального заказа** – процесс, в ходе которого государственный социальный заказчик осуществляет меры по отбору исполнителя государственного социального заказа, заключению сторонами договора, внесению предложений по включению его финансирования в **проект** государственного бюджета на следующий год;

- **конкурс на получение государственного социального заказа** (далее – конкурс) способ определения исполнителя государственного социального заказа заказчиком;

- **договор на выполнение государственного социального заказа** – договор, заключенный в соответствии с законодательством Республики Таджикистан между государственным социальным заказчиком и исполнителем, определяющий права, обязательства и ответственность сторон за исполнение государственного социального заказа.

Статья 2. Законодательство Республики Таджикистан о государственном социальном заказе

Законодательство Республики Таджикистан о государственном социальном заказе основывается на Конституции Республики Таджикистан и состоит из настоящего Закона, других нормативных правовых актов Республики Таджикистан, а также международных правовых актов, признанных Таджикистаном.

Статья 3. Цель настоящего Закона

1. Настоящий Закон направлен на эффективное и целевон использование бюджетных и привлекаемых средств, решение проблем социального значения, содействие улучшению уровня жизни граждан, а также на привлечение к этой деятельности физических и юридических лиц, независимо от форм собственности и организационно-правовых форм, и широких слоев населения.

2. Отношения, возникающие при исполнении социальных заказов, не предусмотренные настоящим Законом, регулируются в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан.

Статья 4. Принципы формирования и размещения государственного социального заказа

Государственный социальный заказ формируется и размещается на основе следующих принципов:

- финансирования социального заказа за счет бюджетных средств;

- эффективного и целевого размещения и использования средств государственного бюджета, а также привлекаемых средств;

- приоритетного выбора наиболее значимых социальных задач;

- совместимости бюджетного и дополнительного небюджетного финансирования;

- проведения конкурсного отбора исполнителей государственного социального заказа;

- равного и свободного доступа к информации соискателей, желающих реализовать государственный социальный заказ.

Статья 5. Цели и сферы реализации государственного социального заказа

1. Целями реализации государственного социального заказа являются:

- удовлетворение государственных социальных нужд;

- решение социально-значимых проблем республиканского и местного уровней, не охваченных деятельностью органов государственной власти или возникших неожиданно;

- применение дополнительных трудовых средств и материально финансовых ресурсов для решения социальных вопросов;

- принятие дополнительных мер по социальной поддержке граждан;

-внесение вклада в целях улучшения уровня жизни граждан.

2. Государственный социальный заказ осуществляется в следующих сферах:

- наука, образование, культура, здравоохранение, социальная защита и занятость населения;

- физическая культура и спорт;

- военно-патриотическое воспитание;

- охрана природы и защита окружающей среды;

- обеспечение населения питьевой водой;

- работа среди женщин, укрепление семьи и содействие решению проблем демографии и гендерной политики;

- защита прав матери и ребенка;

- поддержка молодежной политики;

- поддержка молодых ученых в реализации инвестиционных проектов;

- социальная поддержка и правовая защита граждан, включая улучшение материального положения малообеспеченных семей, инвалидов, беженцев, мигрантов, а также лиц, которые в силу своих физических или интеллектуальных недостатков, иных обстоятельств не способны самостоятельно реализовать свои права и законные интересы;

- подготовка населения к преодолению последствий и предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных происшествий и оказанию помощи пострадавшим;

- охрана зданий, исторических памятников, объектов и мест, имеющих национальное, государственное и культурное значение;

- повышение уровня политического и правового образования населения.

Статья 6. Порядок разработки государственного социального заказа

1. Государственный социальный заказ разрабатывается и предоставляется в форме социальных программ и проектов. Социальные программы и проекты разрабатываются ежегодно до разработки государственного бюджета на последующий год путем отбора социально значимых задач органами государственной власти и их структурными подразделениями, в компетенцию которых входит осуществление государственного социального заказа в конкретной сфере, с привлечением физических и юридических лиц, независимо от форм собственности и организационно-правовых форм.

2. Решение важных социальных вопросов, относящихся к компетенции нескольких структурных подразделений органов государственной власти, может быть представлено в рамках одной социальной программы и проекта.

3. Социальные программы и проекты должны содержать следующие сведения:

- обоснование проблемы с точки зрения существующего положения и научно-экономического анализа исходного состояния;

- основные задачи, этапы и сроки выполнения социальных программ и проектов;

- механизм осуществления социальных программ и проектов;

- конкретное наименование государственного социального заказчика по реализации социальных программ и проектов;

- сведения о совокупности финансирования, материальных и трудовых ресурсах и источниках их обеспечения;

- перспектива и ожидаемые социально-экономические результаты социальных программ и проектов в случае их реализации;

- предложения по контролю за ходом выполнения социальной программы и проекта;

- иные документы и материалы, необходимые для утверждения социальной программы и проекта.

Статья 7. Размещение государственного социального заказа

1. Государственный социальный заказчик осуществляет меры по отбору исполнителей государственного социального заказа, заключению сторонами договора и вносит предложения по включению его финансирования в проект государственного бюджета на последующий год.

2. Перечень приоритетных сфер государственных социальных заказов определяется Правительством Республики Таджикистан и местными исполнительными органами государственной власти.

3. Исполнитель государственного социального заказа определяется на основе конкурса. Условия и порядок проведения конкурса определяются государственным социальным заказчиком и публикуются в средствах массовой информации. В состав жюри конкурса входят представители государственных органов и их структур, непосредственно связанных с исполнением социальных программ и проектов. Также в состав жюри могут быть включены специалисты, эксперты, представители негосударственных организаций. Победитель конкурса считается исполнителем государственного социального заказа и заключает договор с государственным социальным заказчиком.

4. Типовое положение о проведении конкурса на получение государственного социального заказа утверждается Правительством Республики Таджикистан.

5. На основании постановлений Правительства Республики Таджикистан и председателей Горно-бадахшанской автономной области, областей, г. Душанбе, городов и районов уполномоченный государственный орган предусматривает финансирование государственного социального заказа при разработке государственного бюджета на последующий год и представляет на утверждение в соответствии с законодательством Республики Таджикистан.

Статья 8. Договор на выполнение государственного социального заказа

1. Договор, заключенный в соответствии с законодательством Республики Таджикистан между государственным социальным заказчиком и исполнителем, считается основным документом, определяющим их права, обязательства и ответственность, регулирует правовые, экономические и организационно-технические взаимоотношения сторон.

2. Споры, возникшие между исполнителем социального заказа и государственным социальным заказчиком при заключении, исполнении, внесении в текст изменений и дополнений или расторжении договора о выполнении государственного социального заказа, а также при возмещении материального или морального ущерба рассматриваются в соответствии с законодательством Республики Таджикистан.

Статья 9. Права и обязанности заказчика и исполнителя государственного социального заказа

1. Права и обязанности сторон на выполнение государственного социального заказа определяются договором с учетом требований, установленных настоящим Законом.

2. Государственный социальный заказчик в соответствии с условиями договора для его осуществления обеспечивает исполнителя материальным оборудованием и финансовыми ресурсами, в соответствии с настоящим Законом контролирует ход выполнения государственного социального заказа, представляет отчет о его реализации соответствующим органам и публикует

в средствах массовой информации ежегодный отчет о выполнении государственного социального заказа.

3. Исполнитель государственного социального заказа обязан использовать полученные средства исключительно на выполнение обязательств, предусмотренных договором, и вправе привлекать к выполнению работ по договору третьих лиц. В этом случае он несет полную ответственность перед государственным социальным заказчиком.

Статья 10. Финансирование государственного социального заказа

Финансирование выполнения государственных социальных заказов осуществляется за счет:

- средств государственного бюджета;

- средств иных материальных и финансовых ресурсов, привлекаемых исполнителем;

- добровольных вкладов физических и юридических лиц, независимо от форм собственности и организационно-правовых форм;

- иных источников, не запрещенных законодательством Республики Таджикистан.

Статья 11. Контроль выполнения государственного заказа

Контроль выполнения государственного социального заказа осуществляется уполномоченным государственным органом и государственным социальным заказчиком в рамках компетенции, установленной нормативными правовыми актами Республики Таджикистан.

Статья 12. Ответственность за нарушение настоящего Закона

Физические и юридические лица, независимо от форм собственности и организационно-правовых форм, за нарушение требований настоящего Закона привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством Республики Таджикистан.

Статья 13. Порядок введения в действие настоящего Закона

Настоящий Закон ввести в действие после его официального опубликования.

Президент Республики Таджикистан **Эмомали Рахмон**

Приложение И

ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «О СОЦИАЛЬНОМ ОБСЛУЖИВАНИИ»

от 13 июля 2012 г. № 427-З

(извлечения)

Статья 2. Сфера действия настоящего Закона

Настоящим Законом регулируются общественные отношения, возникающие при организации и оказании социальных услуг. Действие настоящего Закона распространяется на граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее, если не установлено иное, – граждане), а также на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих социальное обслуживание.

Статья 7. Система социального обслуживания

Система социального обслуживания включает:

- государственные органы, осуществляющие государственное регулирование и управление в области социального обслуживания;

- государственные организации, их структурные подразделения, иные юридические лица, оказывающие социальные услуги (далее, если не установлено иное, организации, оказывающие социальные услуги);

- индивидуальных предпринимателей, оказывающих социальные услуги.

Статья 9. Финансирование расходов по социальному обслуживанию

Финансирование расходов по социальному обслуживанию, кроме государственного социального заказа, производится за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов, средств организаций, оказывающих социальные услуги, в том числе получаемых от платы за оказание социальных услуг, безвозмездной (спонсорской) помощи юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

Финансирование государственного социального заказа производится за счет средств местных бюджетов в рамках мероприятий в области социальной политики в пределах средств, предусмотренных на эти цели местными бюджетами на очередной финансовый год, путем:

- оплаты государственной закупки социальных услуг;

- предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов.

Финансирование расходов по социальному обслуживанию может производиться за счет средств иных источников, не запрещенных законодательством.

Статья 16. Полномочия местных Советов депутатов, местных исполнительных и распорядительных органов в области социального обслуживания

Местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы в пределах своей компетенции в области социального обслуживания:

- разрабатывают и утверждают региональные программы, концепции, планы мероприятий;

- обеспечивают государственные минимальные социальные стандарты;

- выполняют функции государственного заказчика государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов;

- создают организации, оказывающие социальные услуги, утверждают их структуру и штатную численность работников, осуществляют реорганизацию и ликвидацию таких организаций;

- организуют работу по социальному обслуживанию и в соответствии с законодательством осуществляют контроль за оказанием социальных услуг;

- осуществляют иные полномочия в соответствии с настоящим Законом, другими актами законодательства.

ГЛАВА 3. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ

Статья 17. Государственный социальный заказ

Целью государственного социального заказа является удовлетворение потребностей граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, в социальных услугах, повышение доступности и качества социальных услуг.

Задачами государственного социального заказа являются:

- оперативное решение наиболее значимых социальных проблем;

- развитие инновационных технологий социального обслуживания;

- расширение видов оказываемых социальных услуг;

- привлечение дополнительных материальных, финансовых и трудовых ресурсов в систему социального обслуживания.

Основными принципами государственного социального заказа являются:

- открытость и прозрачность процедуры размещения государственного социального заказа;

- конкурсный отбор исполнителя государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов;

- единство требований, объективность оценки и равный доступ к информации о размещении государственного социального заказа.

Формирование государственного социального заказа производится местными исполнительными и распорядительными органами, местными Советами депутатов на основе мероприятий государственных, отраслевых и региональных программ.

Статья 18. Государственный социальный заказ, финансируемый путем оплаты государственных закупок социальных услуг

Государственный социальный заказ, финансируемый путем оплаты государственных закупок социальных услуг, реализуется в соответствии с законодательством о государственных закупках товаров (работ, услуг).

Статья 19. Государственный социальный заказ, финансируемый путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов

Государственный социальный заказ, финансируемый путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, реализуется на условиях и в порядке, определяемых Советом Министров Республики Беларусь с учетом особенностей, установленных настоящим Законом.

Статья 20. Государственный заказчик государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов

Государственным заказчиком государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов (далее – государственный заказчик), выступают местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы, размещающие такой заказ и контролирующие его выполнение.

Государственный заказчик:

- формирует государственный социальный заказ, финансируемый путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, и организует процедуру его размещения;

- заключает договоры на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, и выделяет финансовые средства его исполнителям;

- оказывает исполнителям государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, информационную и консультационную помощь, а также может оказывать методическую, организационно-техническую и иные виды помощи;

- в соответствии с законодательством осуществляет контроль за реализацией государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, принимает и оценивает результаты его выполнения.

Статья 21. Исполнитель государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов

Исполнителем государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов (далее – исполнитель государственного социального заказа), выступают негосударственные некоммерческие организации.

Исполнитель государственного социального заказа определяется государственным заказчиком на конкурсной основе.

Исполнителем государственного социального заказа не могут выступать негосударственные некоммерческие организации:

- на имущество которых наложен арест;

- находящиеся в процессе ликвидации, реорганизации (за исключением юридических лиц, к которым присоединяются другие юридические лица) или признанные в установленном порядке экономически несостоятельными (банкротами), за исключением находящихся в процедуре санации;

- представившие недостоверную информацию о себе;

- представители которых включены в состав конкурсной комиссии, создаваемой государственным заказчиком для оценки предложений (заявок, проектов), представляемых для участия в конкурсе на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов;

- являющиеся политическими партиями.

Исполнитель государственного социального заказа обязан использовать выделенные ему финансовые средства исключительно по целевому назначению.

Статья 22. Конкурс на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов

Выбор из числа негосударственных некоммерческих организаций исполнителя государственного социального заказа проводится государственным заказчиком на конкурсной основе.

К участию в конкурсе на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, допускаются негосударственные некоммерческие организации, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие деятельность на территории Республики Беларусь, с учетом требований, предусмотренных частью третьей статьи 21 настоящего Закона.

Порядок проведения конкурса на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, определяется Советом Министров Республики Беларусь.

Статья 23. Договор на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов

Государственный социальный заказ, финансируемый путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, реализуется на основании договора на выполнение такого заказа.

Согласно договору на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, исполнитель государственного социального заказа обязуется по заданию государственного заказчика оказать социальные услуги гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, либо реализовать социальный проект, а государственный заказчик обязуется осуществить финансирование такого заказа.

Типовые формы договоров на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, утверждаются Советом Министров Республики Беларусь.

Статья 24. Контроль за реализацией государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, и расходованием финансовых средств, выделенных на его выполнение

Контроль за реализацией государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, и расходованием финансовых средств, выделенных на его выполнение исполнителем государственного социального заказа, осуществляется государственным заказчиком, а также иными уполномоченными государственными органами в соответствии с законодательством.

Статья 25. Порядок разрешения споров и разногласий

Споры и разногласия между государственным заказчиком и исполнителем государственного социального заказа при заключении, выполнении, изменении или расторжении договоров на выполнение государственного

социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, а также о возмещении имущественного либо иного вреда рассматриваются в судебном порядке.

Настоящий Закон вступает в силу с 1 января 2013 года.

Президент Республики Беларусь **А. Лукашенко**

Приложение К

УТВЕРЖДЕНО
Постановлением
Совета Министров
Республики Беларусь
от 27.12.2012 № 1219

ПОЛОЖЕНИЕ
о порядке проведения конкурса на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов

ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Настоящим Положением, разработанным в соответствии с абзацем седьмым статьи 13, статьей 22 Закона Республики Беларусь от 22 мая 2000 года «О социальном обслуживании», определяется порядок проведения конкурса на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов (далее – конкурс).

2. Для целей настоящего Положения используются термины, определенные в Законе Республики Беларусь «О социальном обслуживании».

3. Конкурс является открытым, представляет собой гласный и конкурентный выбор исполнителей государственного социального заказа из числа негосударственных некоммерческих организаций.

4. Проведение конкурса осуществляется государственным заказчиком, которым определяются сроки приема конкурсных предложений, вскрытия конвертов с конкурсными предложениями и проведения конкурса.

5. К участию в конкурсе допускаются негосударственные некоммерческие организации, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие деятельность на территории Республики Беларусь, за исключением негосударственных некоммерческих организаций:

- на имущество которых наложен арест;

- находящихся в процессе ликвидации, реорганизации (за исключением юридических лиц, к которым присоединяются другие юридические лица) или признанных в установленном порядке экономически несостоятельными (банкротами), за исключением находящихся в процедуре санации;

- представители которых включены в состав конкурсной комиссии;

- являющихся политическими партиями;

- представивших недостоверную информацию о себе.

6. Извещение о проведении конкурса на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосу-

дарственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, по форме согласно приложению 1 (далее – извещение о проведении конкурса) должно находиться в открытом доступе на официальном сайте в глобальной компьютерной сети Интернет, созданном для размещения на нем информации о государственных закупках и актов законодательства о государственных закупках (сайт http://www.icetrade.by) (далее – официальный сайт).

Информационное сообщение о проведении конкурса публикуется в средствах массовой информации с указанием даты размещения извещения о проведении конкурса на официальном сайте.

Срок подачи конкурсных предложений должен составлять не менее 30 календарных дней со дня размещения извещения о проведении конкурса на официальном сайте государственного заказчика.

7. Для участия в конкурсе негосударственные некоммерческие организации представляют государственному заказчику в запечатанном конверте на бумажном носителе конкурсные предложения, включающие:

- заявление на участие в конкурсе на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, по форме согласно приложению 2;

- сведения о негосударственной некоммерческой организации согласно приложению 3;

- подробное описание планируемых в рамках государственного социального заказа к оказанию социальных услуг и реализации социальных проектов в соответствии с заданием на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов посредством государственного социального заказа, определенным в извещении о проведении конкурса (далее – конкурсное задание);

- копию свидетельства о государственной регистрации;

- копию устава негосударственной некоммерческой организации;

- справку налогового органа по месту регистрации негосударственной некоммерческой организации об отсутствии задолженности перед бюджетом;

- копии специальных разрешений (лицензий), если на осуществление деятельности в рамках оказания социальных услуг и реализации социальных проектов требуется специальное разрешение (лицензия).

По инициативе негосударственной некоммерческой организации могут быть представлены другие документы (сертификаты, рекомендательные письма, отзывы других юридических и физических лиц, отчеты по результатам проведенных проверок и другое).

ГЛАВА 2. КОНКУРСНАЯ КОМИССИЯ

8. Для проведения конкурса государственным заказчиком создается конкурсная комиссия из числа депутатов местных Советов депутатов, специалистов органов по труду, занятости и социальной защите, здраво-

охранения, образования, территориального центра социального обслуживания населения, представителей попечительского совета территориального центра социального обслуживания населения и других служб районных (городских) исполнительных комитетов (местных администраций), некоммерческих негосударственных организаций.

В состав конкурсной комиссии должно входить не менее 5 человек.

Государственным заказчиком определяются председатель и секретарь конкурсной комиссии.

9. Конкурсная комиссия:

- осуществляет вскрытие конвертов с конкурсными предложениями;

- регистрирует конкурсные предложения;

- проверяет конкурсные предложения на предмет их соответствия требованиям настоящего Положения;

- проверяет достоверность представленной информации;

- отклоняет конкурсные предложения в случаях, определенных законодательством, и извещает об этом в течение трех рабочих дней представившие их негосударственные некоммерческие организации;

- при необходимости запрашивает у негосударственных некоммерческих организаций дополнительную информацию для разъяснения представленных ими конкурсных предложений;

- производит оценку конкурсных предложений в соответствии с установленными критериями;

- определяет победителя конкурса;

- оформляет протоколы заседаний конкурсной комиссии;

- публикует информационное сообщение об итогах конкурса.

10. Основной формой работы конкурсной комиссии является заседание.

Заседание конкурсной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует более половины членов конкурсной комиссии.

Решение конкурсной комиссии принимается простым большинством голосов ее членов, присутствующих на заседании, и оформляется протоколом. При равенстве голосов принимается решение, за которое проголосовал председатель конкурсной комиссии.

Протокол заседания конкурсной комиссии ведется секретарем и подписывается председателем, секретарем и всеми присутствующими членами конкурсной комиссии.

11. Материально-техническое обеспечение деятельности конкурсной комиссии осуществляется государственным заказчиком.

ГЛАВА 3. ОЦЕНКА КОНКУРСНЫХ ПРЕДЛОЖЕНИЙ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОБЕДИТЕЛЯ КОНКУРСА

12. Вскрытие конвертов с конкурсными предложениями осуществляется в срок, указанный в извещении о проведении конкурса. Негосударственные некоммерческие организации, представившие конкурсные предложения, имеют право присутствовать при вскрытии конвертов.

Конверты, поступившие после срока, указанного в извещении о проведении конкурса, не вскрываются и подлежат возврату негосударственным некоммерческим организациям, их представившим.

13. Негосударственные некоммерческие организации, представившие конкурсные предложения в установленные сроки, регистрируются в качестве участника конкурса в протоколе вскрытия конвертов путем присвоения регистрационного номера.

14. Конкурсные предложения проверяются конкурсной комиссией на предмет их соответствия требованиям настоящего Положения.

Конкурсная комиссия отклоняет конкурсные предложения в случае несоответствия негосударственной некоммерческой организации требованиям, указанным в пункте 5 настоящего Положения.

Государственный заказчик в течение трех рабочих дней с даты принятия конкурсной комиссией решения об отклонении конкурсного предложения в письменной форме уведомляет об этом участника конкурса, представившего такое предложение, с указанием причин отклонения.

15. Каждым членом конкурсной комиссии производится оценка конкурсных предложений и заполняется оценочный лист конкурсного предложения участника конкурса по форме согласно приложению 4.

Каждый критерий конкурсного предложения оценивается следующим образом:

3 балла – в случае соответствия конкурсного предложения конкурсному заданию на 80–100 процентов;

2 балла – в случае соответствия конкурсного предложения конкурсному заданию на 40–80 процентов;

1 балл – в случае соответствия конкурсного предложения конкурсному заданию менее 40 процентов.

Общая оценка конкурсного предложения определяется как среднее арифметическое оценок по каждому критерию.

16. По итогам общей оценки конкурсных предложений членами конкурсной комиссии составляется рейтинг конкурсных предложений по форме согласно приложению 5.

Итоговая оценка каждого участника конкурса определяется как среднее арифметическое общих оценок, выставленных всеми членами конкурсной комиссии.

17. Участник конкурса, набравший наибольшее количество баллов в рейтинге конкурсных предложений, становится победителем конкурса.

Победителями конкурса могут быть определены несколько участников конкурса, если:

- одна негосударственная некоммерческая организация не может в полном объеме удовлетворить потребность граждан в социальных услугах определенного вида;

- граждане, нуждающиеся в оказании социальных услуг, проживают на территории разных населенных пунктов, находящихся на значительном удалении друг от друга.

18. При возникновении спорных вопросов решение об определении победителя конкурса принимается конкурсной комиссией путем открытого голосования большинством голосов ее членов, присутствующих на заседании.

19. Государственным заказчиком в течение трех рабочих дней с даты подведения итогов конкурса негосударственной некоммерческой организации, ставшей победителем конкурса, направляется письменное уведомление с проектом договора на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов.

20. Конкурс признается конкурсной комиссией несостоявшимся в случаях, если:

- представлено только одно конкурсное предложение;

- в результате рассмотрения и отклонения конкурсных предложений осталось менее двух конкурсных предложений;

- отклонены все конкурсные предложения;

- победитель конкурса отказался от заключения договора, указанного в пункте 19 настоящего Положения.

21. В протоколе заседания конкурсной комиссии, составленном по результатам проведения конкурса, указываются:

- дата и номер решения;

- состав конкурсной комиссии;

- наименование государственного заказчика;

- сведения о содержании конкурса;

- краткое содержание рассмотренных конкурсных предложений;

- сведения о победителе конкурса.

22. В случае признания конкурса несостоявшимся государственный заказчик имеет право пересмотреть конкурсное задание и провести конкурс повторно.

23. Государственный заказчик в течение трех рабочих дней с даты подведения итогов конкурса размещает информационное сообщение о результатах конкурса на официальном сайте, в средствах массовой информации.

24. Решение конкурсной комиссии может быть аннулировано в случае установления факта представления участником конкурса недостоверной информации о негосударственной некоммерческой организации.

Приложение Л

ПУТИ РЕШЕНИЯ ОСНОВНЫХ ПРОБЛЕМ, КОТОРЫЕ СУЩЕСТВУЮТ В СФЕРЕ ДЕЙСТВИЯ МЕХАНИЗМА СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

(по итогам Международной рабочей встречи экспертов 25-26 ноября 2013 года в г. Одессе)

Участники Международной рабочей встречи экспертов по вопросам межсекторного взаимодействия и внедрения механизма социального заказа, которая состоялась 25-26 ноября 2013 года в г. Одессе, рассмотрев состояние и возможные перспективы развития механизма социального заказа в Армении, Белоруссии, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Молдове, России, Таджикистане и Украине, пришли к выводу о том, что **в настоящее время в постсоветских странах недостаточно используются возможности социального заказа**.

Методом групповой работы в динамичной сети участники рабочей встречи определили пути решения основных проблем, которые существуют в сфере действия механизма социального заказа. К числу таких проблем относятся:

1. Неадекватное использование основных форм межсекторного взаимодействия;

2. Слабая мотивация участников межсекторного взаимодействия;

3. Нечеткое выявление приоритетных проблем для решения с применением социального заказа;

4. Необъективная оценка проектов на разных стадиях их продвижения;

5. Недостаточное использование возможностей международного сотрудничества.

По мнению экспертов, решение указанных проблем возможно путем применения комплекса мер нормативного, ресурсного, организационного, информационного и кадрового характера. Конкретные предложения экспертов в указанных направлениях приведены ниже в таблице.

Пути решения основных проблем, которые существуют в сфере развития механизма социального заказа, предложенные участниками Международной рабочей встречи экспертов 25-26 ноября 2013 года в г. Одессе

Проблема 1. Неадекватное использование основных форм межсекторного взаимодействия

Нормативное обеспечение решения	Ресурсное обеспечение решения	Организационное обеспечение решения	Кадровое обеспечение решения	Информационное обеспечение решения
1. Стратегия взаимодействия 2. Разработка / совершенствование законодательства: - механизмы взаимодействия; - стандарты определения проблем, проектов, оценки; - формы взаимодействия; - анализ международного опыта на разных уровнях публичной власти. 3. Планирование взаимодействия: - план развития территории; - создание региональных советов. 4. Налоговое стимулирование и иные формы поощрения взаимодействия. 5. Определение индикаторов 6. Введение государственного стандарта: - написание проекта; - мониторинг; - индикаторы.	Создание государственной программы: - государственный социальный заказ; - муниципальный социальный заказ; - льготы по аренде помещений; - волонтеры; - международные доноры; - привлечение корпоративных доноров.	Программы/планы совместных действий Площадки взаимодействия: - форумы; - конференции; - постоянная рабочая группа; - серия семинаров; - тренинги; - обучающие туры; - обучающий лагерь; - общественные советы; - создание и поддержка актуальности БД: - норм счетов; - НКО (субъектов); - проектов; - доноров; - лучших практик.	Курсы обучения государственных и муниципальных служащих. Создание межведомственных рабочих групп. Обучение в вузах вопросам соцзаказа. Повышение квалификации госслужащих. Проектный менеджмент. Стажировка служащих органов публичной власти в НКО. Тренинги. Для НКО и структур бизнес-сектора – обучение социальному партнерству.	Сайты: - русскоязычные; - англоязычные. Печатная продукция: - буклеты; - брошюра; - методические рекомендации. Традиционные СМИ: - телевидение; - радио; - газеты, журналы. Создание и поддержка механизмов обменов информацией и обратной связи. Организация презентаций общественных слушаний

Проблема 2. Слабая мотивация участников межсекторного взаимодействия

Нормативное обеспечение решения	Ресурсное обеспечение решения	Организационное обеспечение решения	Кадровое обеспечение решения	Информационное обеспечение решения
1. Добавить пункт о межсекторном взаимодействии в нормативные документы сферы: - разработка основных форм межсекторного взаимодействия; - введение обязательности оценки проектов. 2. Мотивация бизнес-сектора – разные льготы и освобождение от налогов (процентная филантропия). 3. Добавить статью о социальном заказе в законе о бюджете и других нормативных актах. 4. Оформить обязательность обратной связи с бенефициарами. 5. Включить соцзаказ в план развития региона. 6. Распоряжение о создании социальных общественных советов при органах местной власти.	1. Рассматриваются три вида ресурсов: - материальные (разные источники финансирования); - нематериальные (помещения, оборудование, техника, бренды); - человеческие (волонтеры, академическая среда, местные активисты).	1. Разработать контракты, правила и процедуры выполнения совместных работ и совместных встреч. 2. Разработать механизмы обмена информацией. 3. Разработать план совместных действий. 4. Определить общие приоритеты и интересы. 5. Механизмы оценки, самооценки и отчетности выполнения проектов. 6. Механизмы обратной связи. 7. Создать профильные межсекторные объединения по проблемам.	1. Обучение и подготовка кадров. 2. Создание экспертных групп по разработке и оценке совместных проектов. 3. Назначение ответственных лиц за сотрудничество в каждом секторе. 4. Участие в общественных советах и в международных платформах (обмен опытом и обучающие туры)	1. Создать совместную базу данных секторов по социальным проблемам и механизмам взаимодействия. 2. Общие информационные сайты. 3. Бюллетени, информационные листовки, социальная реклама (ТВ, радио). 4. Создать группы в соцсетях. 5. Пользоваться историями успехов, снимать видеофильмы. 6. Проведение совместных исследований. 7. Повышение рейтинга страны может быть мотивацией для государства.

Проблема 3. Нечеткое выявление приоритетных проблем для решения с помощью социального заказа

Нормативное обеспечение решения	Ресурсное обеспечение решения	Организационное обеспечение решения	Кадровое обеспечение решения	Информационное обеспечение решения
1. В законодательстве о соцзаказе четко определить, кто и как должен участвовать в выявлении проблем. 2. На локальном уровне принять акты, где также будет определено, кто и что делает по выявлению и оценке проблем. 3. На сайтах органов власти и НКО создавать базы данных социальных проблем: национальных, региональных и местных. 4. Граждане, НКО, бизнес должны иметь право направлять свои предложения на эти сайты. 5. Проводить исследования экспертов по социальным вопросам с обсуждением экспертным сообществом. 6. Принимать решения органами местной власти и НКО о существующих приоритетных проблемах.	1. Нужны средства на: а) исследования с привлечением НКО и донорских структур; б) поддержание веб-сайта; 2. Привлекать международные организации, волонтеров. 3. Прежде, чем выявленную проблему озвучивать, необходимо убедиться в том, что есть НКО, которые смогут ее решать. И при необходимости содействовать развитию некоммерческой инфраструктуры в этой сфере.	1. Государственные органы, органы МСУ, НКО и экспертное сообщество и международные организации должны тесно взаимодействовать. 2. Обучающие мероприятия, ТОТ (тренинги для тренеров) по сотрудничеству секторов, в т.ч. в он-лайн режиме; видеофильмы. 3. В проекте должно быть указано, какими силами он будет выполняться.	1. Создавать смешанные рабочие группу с участием НКО, органов местного самоуправления, экспертов, студентов, международных организаций. 2. Тренинги для чиновников по взаимодействию с целевыми группами.	1. Широкая презентация принимаемых решений через буклеты, фейсбук. 2. СМИ + сайты НКО + целевые рассылки. Начинать с детско-юношеского возраста. 3. Предложения профильных организаций, работающих с целевыми группами.

Проблема 4. Необъективная оценка проектов на разных стадиях их продвижения

Нормативное обеспечение решения	Ресурсное обеспечение решения	Организационное обеспечение решения	Кадровое обеспечение решения	Информационное обеспечение решения
1. Необходима регламентация процедур обсуждения с общественностью и оценки проектов (типовой договор). 2. Предусмотреть стандартизацию подходов к составлению проектов; инструкцию по их оценке. 3. Необходимые предварительные оценки проектов при отборе, инструменты в проект (индикаторы промежуточных этапов и индикаторы результатов, затраты М+О), досрочное прекращение, реестр недобросовестных поставщиков.	1. Ресурсы на разработку проекта и предпроектную оценку. 2. Ресурсы на мониторинг и оценка. 3. Разработка методик. 4. Внешнее предоставление услуг по М+О. 5. Экспертные площадки.	1. Время на предварительную оценку, мониторинг, промежуточной оце-нки. 2. Проведение пилотных проектов с повышением квалификации персонала. 3. Введение специалистов в госорганах для контактов с НКО (внутренней оценки). 4. Публичный отчет о каждом проекте – на специальных сайтах.	1. Обучение активистов НКО, работников госорганов. 2. Подготовка оценщиков. 3. Создание сети оценщиков. 4. Ввести раздел в дисциплине высшего образования по межсекторному взаимодействию. 5. Карьеру в госорганах должны делать те, кто имеет опыт работы в НКО, что должно быть закреплено в законе о госслужбе.	1. Вся база о соцзаказе – на одном сайте. 2. НПА – на сайте размещать информацию о конкурсе, требования, проданные проекты. 3. Результаты оценки проекта и основания отказа. 4. Ход реализации, мониторинг, оценка результатов и воздействия и их публикация. 5. История успеха НКО (кредитная история). 6. Целевые рассылки

Проблема 5. Недостаточное использование возможностей международного сотрудничества

Нормативное обеспечение решения	Ресурсное обеспечение решения	Организационное обеспечение решения	Кадровое обеспечение решения	Информационное обеспечение решения
1. Руководящие принципы (платформа, концепция) применения механизмов социального заказа в целях улучшения условий жизни и человеческого развития, включая основные определения и индикаторы. 2. Меморандум о создании сети участников межсекторного взаимодействия. 3. Методические руководства, основанные на лучшей практике (приоритеты, проекты, процедуры, оценка). 4. Замеры / рейтинги (международный индекс межсекторного взаимодействия, дезагрегированные индексы внутри страны) – дополнительная мотивация.	1. Собственные ресурсы участников сети / членские взносы для функционирования Секретариата. 2. Ресурсы национальных правительств для проведения, например, международных рабочих встреч. 3. Ресурсы донорских агентств для проведения мероприятий, обучения, информационных кампаний. 4. Ресурсы частного сектора (возможно).	1. Региональный (международный) секретариат межсекторного взаимодействия и гражданского участия. 2. Координационный совет, принимающий рекомендательный документы, а также стратегию или план действий. 3. Стратегия или план совместных действий сети, утверждаемый кордсоветом. 4. Экспертные советы (комиссии) по направлениям: приоритеты, процедуры, проекты, оценка ("разбор полетов", выработка рекомендаций, одобрение учебных материалов, предложение повестки дня для встреч).	1. Лидеры НКО. 2. Национальные правительства. 3. Органы местного самоуправления. 4. Научный (вузовский и академический) и экспертный потенциал. 5. Студенты и волонтеры.	1. Аналитические исследования: сопоставление эффективности предоставления социальных услуг и реализации социальных проектов силами государства и НКО. 2. Сравнительный анализ процедур. 3. База данных проектов. 4. База данных правовых актов. 5. База примеров лучших практик. 6. База данных доноров. 7. База данных НКО-исполнителей. 8. База данных экспертов. 9. Веб-сайт на русском и английском. 10. Страница в Фейсбуке. 11. Блоги. 12. Рассылка. 13. Международные рабочие встречи, конференции, летние лагеря. 14. Поездки по обмену опытом. 15. Обучение (традиционное и P2P). 16. Ежегодный конкурс лучшей практики с изданием сборника. 17. Буклеты. 18. Социальная реклама (ролики для использования в разных странах). 19. Телепередача или сюжеты, например, в программы телеканала «Мир». 20. Сетевые проекты.

СОСТАВ ЭКСПЕРТОВ – УЧАСТНИКОВ РАБОЧЕЙ ВСТРЕЧИ 25-26 НОЯБРЯ 2013 ГОДА В ОДЕССЕ

1. **Агафонов Артем,** Международный центр гражданских инициатив «Наш Дом» (Беларусь, Витебск);

2. **Азизова Тоджиниссо,** Коалиция НПО «Прозрачность для развития», ОО «Хукукшиносон» (Таджикистан, Душанбе);

3. **Апанасевич Иван,** Counterpart International в Республике Казахстан (Казахстан, Алматы);

4. **Бекиев Бекболот,** Неправительственная организация «Институт политики развития» (Кыргызстан, Бишкек);

5. **Березовский Александр,** Общественная организация "Центр молодежного развития" (Украина, Харьков);

6. **Булат Кристина,** Совет НПО Молдовы, Центр "Tineri şi Liberi" («Молодые и свободные») (Молдова, Кишинеу);

7. **Гайдучик Ирина,** Волынский институт поддержки и развития гражданских инициатив (Украина, Луцк);

8. **Голованова Марианна,** Общественное объединение «Ассоциация развития громад» (Украина, Харьков);

9. **Давтян Мэри,** Неправительственная организация «Миссия Армения» (Армения, Ереван);

10. **Добрецова Надежда,** Неправительственная организация «Институт политики развития» (Кыргызстан, Бишкек);

11. **Идрисов Ноокатбек,** Международный центр некоммерческого права, отделение в Кыргызской Республике (ICNL, LLC) (Кыргызстан, Бишкек);

12. **Калашник Майя,** Одесская областная государтсвенная администрация (Украина, Одесса);

13. **Кищенко Вячеслав,** Одесский общественный институт социальных технологий (Украина, Одесса);

14. **Крупник Андрей,** Одесский общественный институт социальных технологий (Украина, Одесса);

15. **Кухаренко Татьяна,** Международный фонд "Возрождение", Программа «Восток-Восток: партнерство без границ» (Украина, Киев);

16. **Мажинян Ваган,** Неправительственная организация "Хнамк", (Армения, Ереван);

17. **Малкоч Людмила,** Keystone Human Services International Moldova Association (Молдова, Кишинеу);

18. **Орловский Алексей,** Международный фонд "Возрождение", программа «Гражданское общество и надлежащее управление» (Украина, Киев);

19. Тординава Темур, Кавказский институт экономических и социальных исследований (CIESR) (Грузия, Тбилиси);

20. Трепалюк Анна, ВОО "Ассоциация содействия самоорганизации населения» (Украина, Одесса);

21. Хананашвили Нодари, Благотворительный фонд «Просвещение» (Российская Федерация, Москва);

22. Худяков Сергей, НКО «Институт развития местного самоуправления» (Казахстан, Петропавловск);

23. Циминтия Георгий, Ассоциация Молодых Экономистов Грузии (Грузия, Тбилиси).

КРАТКАЯ ИНФОРМАЦИЯ
ОБ ОДЕССКОМ ОБЩЕСТВЕННОМ ИНСТИТУТЕ СОЦИАЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Одесский общественный институт социальных технологий (далее – Институт) был создан в 1999 году как региональная общественная неприбыльная организация на базе опыта деятельности Лаборатории новых социальных технологий Одесского городского Центра социальной помощи и Одесской Ассоциации Милосердия. Объединяет представителей науки, культуры, медицины, образования, государственного управления, самоорганизации населения.

Институт является аналитическим центром и видит свою миссию в том, чтобы научно обоснованно представлять и защищать интересы граждан во взаимоотношениях с властью и бизнесом. Институт исследует актуальные социальные проблемы, выявляет их причины, разрабатывает решения и внедряет эти разработки в жизнь.

Институт является одним из инициаторов создания и учредителей Всеукраинской общественной организации «Ассоциация содействия самоорганизации населения» (2005).

За период деятельности Института и при его участии реализовано около 100 проектов, направленных на защиту прав граждан, профессиональный рост и развитие трудовых коллективов, поддержку социально уязвимых групп населения, содействие активному долголетию, реализацию социальной ответственности бизнеса, развитие самоорганизации населения, межсекторного партнерства, усиления социальной направления деятельности органов публичной власти и т.д.

Среди наиболее общественно значимых разработок Института, которые уже внедрены и находятся на стадии внедрения, можно назвать:

• механизм социального заказа, который действует в Одессе и за ее пределами, что позволяет органам власти привлекать на конкурсной основе некоммерческие организации для решения приоритетных проблем населения за счет бюджетных и других средств;

• методика социальной диагностики, которая позволяет с помощью использования статистических, социологических и экспертных методов выявлять наиболее острые социальные проблемы различных социальных групп и территориальной общины в целом и определять оптимальные пути их решения;

• система содействия активному долголетию людей преклонного возраста, которая позволяет им наполнять «осень жизнь» новым смыслом, дольше сохранять работоспособность, здоровье, чувствовать свою потребность для близких и общества, преодолевать тоску и одиночество;

• при самом активном участии Института разработана концепция и проект Устава территориальной громады г. Одессы, организовано его широкое общественное обсуждение, оказана научно-методическая помощь

в разработке уставов территориальных громад городов Винница, Тернополь и др.

Вместе с городской общественной организацией «Лицом к лицу» и органами самоорганизации Одессы Институт активно участвовал в разработке и выполнении Программы содействия развитию самоорганизации населения в г. Одессе на 2008-2011 годы, принятой Одесским горсоветом.

При активном участии Института много лет издавалась десятитысячным тиражом региональная газета «Соседский вестник», посвященная актуальным вопросам самоорганизации, удовлетворению социальных, культурных, бытовых и других потребностей жителей по месту жительства, участия населения в решении вопросов местного значения.

При участии Института издано около двух десятков аналитических и нормативно-методических сборников по совершенствованию и развитию научной, законодательной, нормативной и организационно-методической базы самоорганизации населения, межсекторного сотрудничества и принципов демократического управления в Украине.

Специалисты Института непосредственно приняли участие в подготовке и проведении более сотни конференций, семинаров, тренингов, общественных обсуждений по актуальным вопросам становления в Украине гражданского общества, улучшения деятельности публичной власти, развития социального капитала.

Результаты проведенных Институтом исследований и выполненные разработки широко используются в учебных курсах, курсах повышения квалификации Одесского регионального института НАГУ при Президенте Украины, семинарах-тренингах с участием руководителей и служащих органов исполнительной власти и местного самоуправления, лидеров общественных организаций, органов самоорганизации населения.

Указом Президента Украины от 25.01.2012 № 32/ 2012 директор Института А.С. Крупник включен в состав Координационного совета по вопросам развития гражданского общества при Президенте Украины.

Координаты Института:

65023 Украина, г. Одесса, Соборная площадь, 10/11.
Тел. / Факс: (+38-048) -726-65-25, (+38-048) -732-30-10;
моб. +38-066-754-06-12; +38-067-488-88-40.
kroupnik@tm.odessa.ua; ask@soborka.net
http://www.samoorg.com.ua

Директор Института - Андрей Крупник
Заместитель директора - Вячеслав Кищенко

Одесский общественный институт
социальных технологий

СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

СБОРНИК АНАЛИТИЧЕСКИХ И НОРМАТИВНЫХ МАТЕРИАЛОВ ПО ИТОГАМ МЕЖДУНАРОДНОЙ ВСТРЕЧИ ЭКСПЕРТОВ ПО ВОПРОСАМ ВНЕДРЕНИЯ МЕХАНИЗМА СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА В ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАНАХ

Украина, Одесса, 25-26 ноября 2013 года

Здано до набору 26.11.2013. Підписано до друку 29.11.2013.
Папір офсетний. Спосіб друку офсетний. Др. арк. 9.
Наклад 500 прим. Зам. № 50.

Надруковано ПП «Євродрук»
65000, м. Одеса, вул. Мала Арнаутська, 9