

## ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА И ГРАНТА: ИХ ОСНОВНЫЕ РАЗЛИЧИЯ

© 2008 г. Н. Л. Хананашвили<sup>1</sup>

Сталкиваясь с различными, весьма острыми социальными проблемами, такими как наркомания или ВИЧ/СПИД, беспризорность среди несовершеннолетних или молодежная преступность, социальное сиротство или коррупция, общество всякий раз пытается найти должный инструментарий, без которого попытки решить эти проблемы, а еще лучше – предупредить их или заметить на ранней стадии, если и не тщетны, то во всяком случае весьма затруднительны.

Камнем преткновения в большинстве случаев становится как поиск эффективного способа решения той или иной социальной проблемы, так и сами механизмы, с помощью которых такой поиск мог бы осуществляться.

Опираясь на богатый зарубежный и уже имеющийся российский региональный опыт, допустимо утверждать, что удачным подспорьем в решении этих и многих других социальных проблем могли бы стать такие экономико-правовые механизмы, как грант и социальный заказ.

Темы, связанные с использованием социального заказа и гранта, зачастую воспринимаются как сугубо теоретические. Однако, несмотря на то, что социальный заказ до сих пор не присутствует в федеральном законодательстве как экономико-правовой механизм<sup>2</sup>, а договор гранта даже не представлен в Гражданском кодексе РФ, обсуждение их применимости и расширяющейся практики применения в процессе взаимодействия негосударственных некоммерческих организаций (далее – ННКО) с органами власти (местного самоуправления) и бизнесом представляется задачей актуальной. Важность данной тематики становится тем более очевидной, чем ближе необходимость их полномасштабного внедрения. Видимо, целесообразно, чтобы к этому моменту сообщество специалистов и другие заинтересованные лица имели об этих сферах более-менее сложившееся представление, что позволит заметно упростить сам процесс внедрения, применения и развития соответствующих экономико-правовых технологий.

В этой связи имеет смысл попытаться систематизировать задачи, которые могут решаться в сфере социальной политики при использовании гранта как ее инструмента. Прежде всего следует сказать о гранте как об экспериментальной площадке. Социальные проблемы в обществе возникали и всегда будут возникать, пока оно существует. В поиске решения существую-

щих, но еще не признанных государством приоритетными социальных проблем органы государственной власти вправе финансировать различные инициативные разработки, в том числе негосударственных некоммерческих организаций, направленные на решение указанных проблем. Такое финансирование способствует достаточно экономичному поиску решений проблем, возникающих в процессе жизнедеятельности общества и по мере его развития, поскольку изначально не предполагает масштабных расходов. Пилотные проекты точечного или крайне ограниченного масштаба позволяют выработать алгоритм решения проблемы в целом без значительных на то ресурсных затрат.

Однако и само проявление вновь возникающих социальных проблем, как правило, становится причиной создания негосударственных структур или объединений групп граждан, предпринимающих попытку их решения без создания юридического лица. Огромное множество инициатив, составляющих ныне основу социальной политики, некогда были лишь порывом души или инициативой организованных граждан<sup>3</sup>. Только гражданская активность, привлекающая внимание власти, позволяет вскрыть латентные, на первый взгляд незаметные для общества проблемы, поставить вопрос о необходимости их решения<sup>4</sup>.

Наряду с названными причинами существуют и основания системного свойства. Так, признавая социальную значимость развития гражданской инициативы в целом как способа формирования и проявления гражданами активной жизненной позиции, властные органы на конкурсной основе вправе реализовывать собственные программы поддержки социально значимых проектов и программ ННКО. Пока что такое понимание со стороны власти встречается нечасто. Однако очевидно, что подобное восприятие ННКО будет способствовать качественным изменениям российской социальной политики. Такие изменения будут происходить по мере того, как усилия государства сконцентрируются на формировании непрерывного и регулярного содействия по преодолению гражданами социального иждивенчества и выработке у них способности к самообеспечению и самореализации каждой личности.

Говоря о социальной политике, нужно отметить и то, что грант позволяет также постепенно формировать развитые, профессионально работающие ННКО, способные эффективно и в соответствии с требованиями налогового, бюджетного и договорного права выполнять социальные проекты и программы. Таким об-

<sup>1</sup> Аспирант сектора сравнительного правоведения Института государства и права РАН.

<sup>2</sup> Впервые данный термин предложен в кн.: Хананашвили Н., Зыков О., Абросимова Е. и др. Государственный социальный заказ. М., 1995.

<sup>3</sup> См.: Гражданские инициативы и будущее России. Сборник статей / Под ред. М. Либоракиной, В. Якимца. М., 1997.

<sup>4</sup> См.: Автономов А.С. У истоков гражданского общества и местного самоуправления (Очерки). М., 2002. С. 3.

разом, грант вновь становится механизмом экспериментальной отработки более сложных социальных технологий, таких как, например, технология социального заказа.

Следовательно, механизм гранта, способствуя эффективности деятельности ННКО в социальной сфере, становится стартовым импульсом для формирования новой для России интерактивной социальной политики, ориентированной на принципы социального инвестирования и социального развития.

В отличие от гранта, социальный заказ можно в целом охарактеризовать как более прагматичный и узко направленный инструмент, позволяющий осуществить демонизацию рынка социальных услуг. Рынок этот до сих пор остается по существу в государственной монополии.

Соседство данных понятий в целом ряде нормативных правовых актов регионального и местного уровней, и подчас использование их в качестве если и не идентичных, то близко родственных, вынуждает обратить особое внимание на вопросы более четкого их смыслового и правового разграничения. Те или иные дефекты в понимании сходств и различий социального заказа и гранта, встречающиеся в настоящее время при внедрении указанных социально-правовых технологий, не являются губительными для них или непоправимыми. Однако, во-первых, само по себе внедрение осуществляется так, как понимаются данные термины. Если такое понимание представителями органов власти или местного самоуправления некорректно, значит, вполне возможно, и разъяснения, существующие в настоящее время, недостаточно вразумительны и точны. В этом случае стоит отметить, что настоящая работа как раз и направлена на ликвидацию тех или иных пробелов в таком понимании и на разъяснение существующих терминологических, социально-правовых и технологических неточностей или устранение соответствующих дефектов.

Во-вторых, как правило, те, кто реализует ту или иную технологию, исходят из имеющихся реалий, поскольку очевидно, что до настоящего времени нет сложившегося рынка предложений социальных услуг. Далеко не всегда готовы пока ННКО к достаточно высокой степени жесткости в контрактных отношениях с властью. Со своей стороны и власть при нынешней неурегулированности межбюджетных отношений подчас не может гарантировать оплату выполненных негосударственными структурами услуг.

В-третьих, те формы практического взаимодействия, которые реализуются в регионах, знаменуют собою очень важный этап, без которого невозможно корректное внедрение в изначально задуманном виде социального заказа как социально-правовой технологии. Только через какие-то упрощенные процедуры и смягченные правовые нормы можно прийти к единообразной контрактной основе и неукоснительно соблюдаемым нормам. В настоящее же время многих необходимых процедур и норм в российской правовой, социальной и бюджетной практике просто нет.

В этой связи следует четко разделить понятия социального заказа и гранта.

Следует отметить, что в российском праве детальное определения понятий социального заказа и гранта нет. Тем более важной следует считать в этом случае задачу терминологического характера.

Итак, под муниципальным социальным заказом понимается экономико-правовая форма реализации приоритетных целевых социальных программ, направленных на решение социально значимых проблем муниципального уровня, обеспеченных в основном за счет средств соответствующего бюджета, путем заключения контрактов (договоров) на конкурсной основе.

Муниципальный грант – это целевое субсидирование (в виде денежных средств или имущества) социальных значимых программ или проектов негосударственных (немunicipальных) некоммерческих организаций, действующих на территории муниципального образования, по их заявкам, как правило, на конкурсной основе, за счет средств бюджета соответствующего уровня.

Теперь приведем детализированное сравнение этих двух понятий.

Социальный заказ непосредственно привязан к бюджетным средствам, поскольку представляет собою выражение государственной (муниципальной) потребности в конкретных услугах. В большинстве случаев социальный заказ и осуществляется только на бюджетные средства. Однако в процессе его выполнения, в особенности если он реализуется ННКО, помимо государственных финансовых средств могут использоваться дополнительные ресурсы, например добровольные взносы<sup>5</sup>. В отличие от социального заказа, при реализации правового механизма гранта привлечение дополнительных ресурсов не просто приветствуется, но и зачастую считается обязательным.

После внесения соответствующих изменений и дополнений в п. 1 ст. 78 Бюджетного кодекса<sup>6</sup> реализация целевых программ, в том числе в форме государственных и муниципальных грантов (и то только в виде субсидий или субвенций), стала возможной на основании закона. До этого гранты могли выдавать только зарубежные организации или ведомства – на основании собственных положений и других внутриведомственных нормативных актов.

Однако недавние изменения, внесенные в Бюджетный кодекс РФ (Федеральный закон “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации” от 26 апреля 2007 г.<sup>7</sup>), в частности введение ст. 69<sup>1</sup> “Государственное (муниципальное) задание” и 78<sup>1</sup> “Предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными учреждениями”, а также принятие в новой редакции ст. 78 приведут (после вступления данных поправок в силу) к тому, что термин “грант” вновь окажется изъят из правового обращения в рамках данного нормативного правового акта<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> См.: Автономов А.С. Добровольчество: порыв души или ресурс? // Межсекторные взаимодействия. Настольная книга – 2001. Альманах / Под ред. Н.Л. Хананашвили. М., 2001. С. 95–100.

<sup>6</sup> Собрание законодательства РФ. 2000. №32. Ст. 3339.

<sup>7</sup> Собрание законодательства РФ. 2007. №18. Ст. 2117.

<sup>8</sup> Соответствующие поправки в Бюджетный кодекс РФ вступают в силу с 1 января 2008 г.

Названное обстоятельство, скорее всего, будет негативно влиять на возможность поддержки социальных инноваций, исходящих от негосударственных некоммерческих организаций (на региональном и муниципальном уровнях).

Включение финансирования той или иной проблемы в перечень статей бюджета означает, по существу, признание органами публичной власти значимости этой проблемы. Именно так обстоит дело в случае с социальным заказом. Формулирование потребности в виде социального заказа – форма программно-целевого подхода к решению насущных проблем общества. Однако социальная сфера не может и не должна ограничиваться лишь простым оказанием услуг (пусть и не простых). Любая система должна развиваться, и потому в социальной сфере необходимы исследования и инновации. В связи с тем, что органам государственной власти, как правило, сложно заниматься инновационной деятельностью в социальной сфере, а сами по себе социальные инновации столь же важны, как и нововведения в технической или промышленной сфере, то подобную активность они могут и должны поддерживать среди неправительственных организаций, осуществляющих инновационную деятельность в социальной сфере. Такая поддержка может осуществляться в форме предложения финансировать из бюджета новые исследования и перспективные решения социально значимых проблем, до которых у властных структур “не доходят руки”. То есть речь идет о некоей, нормативно обусловленной выдаче средств под разработку решения какой-либо важной проблемы в областях, которые нуждаются в качественных улучшениях, но пока не имеют отработанных до уровня стандартизации механизмов решения. В таком случае используется сравнительно большая гибкость и подвижность деятельности ННКО, а также потенциальная экономичность инвестиций в поиск новых способов решения острых или застарелых социальных проблем.

В ситуации с социальным заказом орган местного самоуправления (или государственной власти) разрабатывает программу и представляет ее на утверждение законодательного органа.

Программы или проекты, претендующие на грантовое финансирование, как правило, разрабатываются инициативно самими неправительственными организациями. Исключение составляют правительственные грантовые программы, ориентированные на получение финансирования от международных финансовых институтов (таких, например, как Всемирный Банк).

В настоящее время все чаще в практике субъектов РФ можно встретить целенаправленные грантовые программы, разрабатываемые и реализуемые через конкурсные процедуры. Степень детализации указанных программ изначально весьма невелика, поскольку задачей таких программ является формулирование основных приоритетных проблемных направлений для последующего грантового финансирования.

Для выполнения социального заказа сохраняется привычный порядок разработки целевых социальных программ (ЦСП). Правительство вносит им же разработанную программу в качестве элемента (как правило, в виде отдельной строки) бюджета страны (субъекта Федерации) на утверждение законодательного ор-

гана. Такой порядок существует даже в том случае, когда инициатором ЦСП выступает ННКО.

Если говорить о гранте, то здесь разработка программы осуществляется тем, кто будет в дальнейшем ее реализовывать. Если мы имеем в виду грант для ННКО, то программа разрабатывается самой ННКО. В дальнейших обсуждениях, экспертизах и консультациях (как, впрочем, и в процессе формирования бюджета) программа может изменяться, причем весьма значительно.

Нередко механизм социального заказа или гранта действует на договорной основе. В данном случае речь идет просто о договорах разного вида – договор (контракт) на оказание возмездной услуги и договор о гранте, целевом финансировании (субсидии, субвенции). Понятно, что форма выдачи гранта (целевого финансирования) может быть любой из названных, представляется нежелательным, чтобы это была субвенция, то есть 100%-ное финансирование. Если орган государственной власти ставит задачу поддержки гражданской инициативы, то важно, чтобы это была именно поддержка, а не полное финансовое обеспечение. Субсидия в этом смысле все же предусматривает некий вклад получателя средств или ресурсов в “общее дело”, не обязательно финансовый.

Если в договоре на оказание возмездной услуги при выполнении социального заказа, как правило, значится возмещение ранее произведенных расходов, понесенных его исполнителем, то договором о гранте часто предусматривается хотя бы частичное авансирование его получателя. При этом в большинстве случаев общее финансирование договора гранта является финансированием целевым и невозвратным. Ряд обстоятельств, касающихся особенностей договорной основы, характеризует финансовое различие этих правовых документов. В договоре на оказание возмездной услуги заказчик компенсирует произведенные исполнителем расходы (естественно, после проверки их целевого характера и обоснованности), а при реализации гранта исполнитель лишь потом, де-факто, отчитывается о произведенных расходах. И, как правило, договор гранта не предусматривает возврата выделенных средств. Таким образом, договор гранта выступает в виде более мягкой формы правовых взаимоотношений сторон, что представляется правомерным, поскольку инвестиции в развитие всегда являются несколько более рискованными, чем вложения в текущую (пусть даже и с использованием правовых процедур программно-целевого подхода) деятельность.

Заблуждением представляется точка зрения, что при реализации социального заказа власть руководствуется желанием поддержать деятельность ННКО, при том, что значительная часть социальных заказов будет распределяться именно среди них. Как только в ходе реализации социального заказа возникает задача поддержки гражданских инициатив, достижение главной цели – экономичное и рациональное решение конкретной социальной проблемы, и в целом реализации эффективной социальной политики, – оказывается под угрозой. Изначально предполагается, что в правовой норме о социальном заказе представители органов государственной власти должны руководствоваться чисто прагматическими соображениями, а именно вопросом: кто окажет эту услугу качественнее и эконо-

мичнее? Без такого подхода социальный заказ перестанет выполнять свое основное предназначение. В отличие от социального заказа, гранты могут быть нацелены на поддержку тех или иных перспективных программ, сфер деятельности, действий, акций ННКО, а также на поиск эффективных решений для насущных социальных проблем.

Грантовые конкурсы, как правило, проходят на основе “внутрисекторного” их состава и должны быть такими. Даже если в качестве образца взять гранты зарубежных организаций, то обычно их конкурсы не предполагают конкуренцию ННКО, бизнеса и муниципальных органов власти. Впрочем, возможны и исключения, определяющиеся волей конкретных грантодающих организаций, преследуемых ими целей и реализуемых задач.

В конкурсе по социальному заказу могут принимать участие и бизнес-структуры, и муниципальные учреждения, и даже предприниматели, действующие без образования юридического лица. Такой подход реализуется, опять же, в силу уже названной выше потребности власти эффективно решать ту или иную социальную проблему.

По договору гранта грантодатель не имеет жестких обязательств перед грантополучателем. В российской правоприменительной практике в договоре часто указывается, что финансирование осуществляется при наличии у грантодателя средств. В случае отсутствия средств грантодатель оставляет за собой право отказаться от выполнения данных обязательств. Ярким примером этой формы договора могут служить конкурсы, проводившиеся во второй половине 1990-х годов Государственным комитетом РФ по молодежной политике. Поскольку государство не имело реальной возможности выполнять свои бюджетные обязательства и не финансировало в полном объеме деятельность этого государственного органа, то и победители конкурсов подчас ждали обещанных по гранту средств годами и даже выполняли свои обязательства вообще без каких-либо средств. Но претензий быть не могло именно в силу специфики данной формы договора.

С социальным заказом ситуация несколько иная. Эта форма гражданско-правового договора значительно более жесткая, причем для обеих сторон. Если социальный заказ выполнен некачественно, не в соответствии с требованиями контракта, заказчик может и не оплатить или лишь частично оплатить произведенные исполнителем расходы. Но если акт сдачи-приемки подписан (а основания для отказа от подписания акта представляют собой закрытый перечень), оплата обозначенной в контракте суммы неизбежна. И отказ от исполнения обязательств по контракту означает с правовой точки зрения не что иное, как неплатежеспособность должника, со всеми вытекающими последствиями.

Реализация целевых социальных программ через механизмы социального заказа неизбежно должна ориентироваться на периодичность, инерцию и динамику бюджетного процесса. Бюджет принимается ежегодно и не может допускать расплывчатых позиций. В данном смысле грантовая схема позволяет в общем плане сформулировать потребность в поддержке гражданских инициатив в тех или иных областях и приоритетных направлениях и более точно сформулировать тематический запрос грантодателя к моменту

объявления конкурса. Механизм гранта в этом плане представляется более динамичным, оперативным, более рефлексивным, гибким и чутким к тем или иным социальным проблемам общества.

Конкурсная основа позволяет установить наиболее простые и четкие различия между социальным заказом и грантом. При определении результатов конкурса следует выяснить, кто именно будет исполнителем социального заказа, какая организация способна выполнить сформулированную властной структурой задачу успешнее. При конкурсном распределении грантов вопрос ставится иначе – какой проект (или программа) является более эффективным решением социальной проблемы, какую из разработок следует поддержать. Таким образом, грантовый конкурс ставит целью ответ на вопрос: **как** эффективнее решать социальную проблему? А конкурс на выполнение социального заказа – **кто** решит социальную проблему лучше?

Грантовая деятельность, как правило, осуществляется для разработки социальных инноваций или реализации бюджета социального развития. В случае с социальным заказом мы имеем дело с оказанием социальных услуг, которые представляются деятельностью в устоявшейся области социальной помощи, перешедшей из сферы инноваций в область рутины.

Наряду с рассмотренными выше аспектами идентификации и разграничения понятий социального заказа и гранта, возможен целый ряд ситуаций, когда такое разграничение произвести довольно сложно. Узко догматическая или, наоборот, слишком широкая трактовка понятия “социальный заказ” приводит к его нереализуемости. В результате, может теряться содержание, вкладывавшееся изначально в понятие социального заказа. Вышесказанное относится к некоторым случаям практики социального заказа.

Некоторые положения о социальном заказе содержат позиции, в большей мере относящиеся к нормам, присущим нормативным актам о грантах. Порой проводятся не конкурсы социального заказа, а конкурсы грантов. Властные структуры намечают не объекты социальной сферы или районы, в которых должна осуществляться социальная работа, а номинации для подачи заявок. Причем само по себе присутствие номинационного ряда, предлагаемого участникам конкурса, является свидетельством грантовой сути конкурсов.

О том, что такая путаница может возникнуть достаточно легко, свидетельствует практический пример. Закон Тюменской области “О социальном заказе в Тюменской области”<sup>9</sup>, принятый в июле 1997 г., на самом деле в силу остроты ситуации с неплатежами в социальной сфере в тот период российской истории, стал в некотором роде “правовым инструментом” для зачета неплатежей при производстве продукции легкой промышленности, т.е. по существу законом о поставках продукции. Именно поэтому в 2002 г. при принятии Закона о поставках законодатели Тюменской области и прекратили действие указанного Закона о социальном заказе.

<sup>9</sup> Толмасова А.К. Социальный заказ в регионах России: проблемы и перспективы. М., 1998. С. 113–117.