

Государственный социальный заказ (ГСЗ) как инструмент аутсорсинга в социальном развитии Кыргызской Республики

*По заказу программы «Партнерство для инноваций-P4I»,
реализуемой АРГО (Республика Казахстан)
и ОФ «Гражданское участие» при поддержке USAID*



УДК

ББК

О –

О – Государственный социальный заказ (ГСЗ) как инструмент аутсорсинга в социальном развитии Кыргызской Республики. – Бишкек: АРГО, Общественный фонд «Гражданское участие», 2020. – 56 с.

ISBN

Публикация представляет собой краткий обзор воздействия механизма государственного социального заказа (ГСЗ), применяемого государственными и муниципальными органами управления Кыргызской Республики. Механизм государственного социального заказа может стать одной из платформ для конструктивного и плодотворного взаимодействия государственных и негосударственных организаций для решения социально значимых проблем общества. Однако, одним из сдерживающих факторов продвижения данного механизма в регионе является недостаток достоверной информации о имеющихся лучших практиках применения государственного социального заказа. Настоящий обзор рассматривает социальный, управленческий и экономический аспекты воздействия государственного социального заказа на заказчиков в лице государственных органов и органов МСУ и конечных получателей услуг (бенефициаров). Обзор не только описывает факторы положительного воздействия, но и анализирует проблемы, препятствующие повышению эффективности механизма. Обзор содержит рекомендации органам управления, направленные на расширение и совершенствование практики применения государственного социального заказа. Исследование адресовано государственным и муниципальным служащим, представителям некоммерческих организаций, социальным работникам, преподавателям и студентам по социальным дисциплинам, а также другим заинтересованным сторонам.

Электронную версию данного обзора можно получить по запросу на электронный адрес civicfund.office@gmail.com.

Данное исследование стало возможным благодаря помощи американского народа, оказанной через Агентство США по международному развитию (USAID). ОФ «Гражданское участие» несет ответственность за содержание публикации, которое не обязательно отражает позицию USAID или Правительства США

Просьба при распространении обзора или его частей в любой форме и любыми средствами, электронными или механическими, включая фотокопирование, звукозапись, любые запоминающие устройства и системы поиска информации, уведомлять издателей по адресам электронной почты: civicfund.office@gmail.com

Д

УДК

ISBN

ББК

© АРГО, 2020

© ОФ «Гражданское участие», 2020

© ОО «Институт политики развития», 2020

СОДЕРЖАНИЕ

3	Содержание
4	Список сокращений
4	Выражение благодарности
5	Введение
8	Краткое резюме обзора
12	Рекомендации
15	Глава I. Правовые условия реализации и финансирование ГСЗ
17	Глава II. Управленческий аспект воздействия применения государственного социального заказа в КР
18	- ГСЗ как инструмент реализации государственной политики социального развития
27	- ГСЗ как инструмент достижения синергетического эффекта при реализации социальной политики
29	- Организационные аспекты реализации программ ГСЗ
32	Глава III. Социальный аспект воздействия применения государственного социального заказа в КР
33	- ГСЗ как инструмент внедрения инноваций в социальном развитии
34	- ГСЗ как инструмент охвата исключенных уязвимых групп и расширения числа лиц, вовлеченных в социальное развитие
36	- ГСЗ как инструмент повышения уровня удовлетворенности бенефициаров качеством, доступностью и объемом услуг и решения проблем
41	Глава IV. Экономический аспект воздействия применения государственного социального заказа в КР
42	- ГСЗ как инструмент снижения государственных издержек на предоставление социальных услуг и решение социальных проблем
50	- ГСЗ как инструмент противодействия коррупции и нецелевому расходованию средств
52	- ГСЗ как инструмент формирования отрасли ухода в структуре экономики
53	Библиография
54	Документы

Список сокращений

АА	Айылный аймак
АО	Айыл окмоту
БОМЖ	Без определенного места жительства (лицо)
ВИЧ/СПИД	Вирус иммунодефицита человека/Синдром приобретенного иммунодефицита
ГАМФКС	Государственное агентство по делам молодежи, физической культуры и спорта при Правительстве Кыргызской Республики
ГСЗ	Государственный социальный заказ
ИПР	Институт политики развития
КР	Кыргызская Республика
ЛПР	Лица, принимающие решения
НКО	Некоммерческая организация, часто – основной исполнитель государственного социального заказа
МЗ	Министерство здравоохранения Кыргызской Республики
МиО	Мониторинг и оценка как часть процесса управления ГСЗ
МО	Международные организации
МТСР	Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики
МСУ	Местное самоуправление
НГПУ	Негосударственный поставщик услуги
ОВЗ	Ограниченные возможности здоровья
ОПП	Общественно полезный проект – одна из форм государственного социального заказа
ОС	Общественные слушания
СМИ	Средства массовой информации
СИНС	Совместное изучение нужд сообщества
ТЖС	Трудная жизненная ситуация. Часто используется в отношении семьи в трудной жизненной ситуации
ТЗ	Техническое задание
USAID	Агентство США по международному развитию

Выражение благодарности

Авторы исследования выражают благодарность руководителям и сотрудникам МТСР, ГАМФКС, Ленинского и Узун-Кырского айылных аймаков, мэрии городов Оша и Каракола, а также представителям НКО-исполнителей ГСЗ и экспертам, которые щедро и конструктивно поделились материалами и мнениями в отношении воздействия и перспектив расширения практики ГСЗ в КР. Без этой помощи разработка данного обзора была бы невозможна.

Введение

Государственный социальный заказ (ГСЗ) — это форма реализации государственных планов и программ, направленная на удовлетворение социальных потребностей граждан, решение социально значимых проблем общества путем бюджетного финансирования общественно-полезных проектов и услуг, а также привлечения на эти цели инновационных, интеллектуальных, кадровых и материальных ресурсов общества. ГСЗ реализуется в тех случаях, когда государству выгоднее не создавать государственные учреждения или перегружать дополнительными функциями существующие, а делегировать часть заданий по решению социальных проблем негосударственным организациям.

Принятый в 2008 году Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе» (далее – Закон о ГСЗ) создал правовую основу для оказания социальных услуг населению некоммерческими организациями (НКО) и бизнесом, за счет средств республиканского и местных бюджетов. Длительное время реализация закона осуществлялась только Министерством социального развития Кыргызской Республики (сегодня Министерство труда и социального развития). В 2017 году была принята новая редакция Закона о ГСЗ, которая расширила набор форм ГСЗ, усовершенствовала механизм ГСЗ и позволила шире интегрировать его в систему управления. В это же время в государственной политике сформировалась и перешла на уровень практического выполнения концепция «сервисного государства», согласно которой система управления стала шире внедрять инструменты аутсорсинга функций и услуг. Все это позволило расширить круг государственных заказчиков, включив в их число другие ведомства и органы МСУ. Немалую роль в этом сыграли детально описанные механизмы и процедуры разработки и реализации программ ГСЗ в заинтересованных ведомствах и органах управления.

Возможность участия НКО и бизнеса в поставках социальных услуг и реализации общественно-полезных проектов предусмотрена законодательно, но для этого должен быть развит рынок предоставления социаль-

ных услуг, как в отношении спроса, со стороны государственных заказчиков, так и в отношении предложения со стороны частного сектора и НКО. Негосударственные поставщики, предлагающие свои услуги, должны располагать соответствующим потенциалом, чтобы можно было найти эффективные способы решения социальных проблем и предоставления услуг.

Особенно важным становится развитие оценки ГСЗ как инструмента аутсорсинга в системе управления. Оценка адресности, результативности, эффективности и качества предоставления социальных услуг и решения социальных проблем государственными и негосударственными поставщиками должна быть «привязана» к минимальным стандартам социальных услуг, механизмам аккредитации, рассчитанной стоимости социальных услуг. Необходим также высокий потенциал заказчиков в вопросах проведения и использования результатов оценки.

Для расширения практики ГСЗ важно понять причины, почему со стороны государственных органов и органов МСУ как потенциальных заказчиков все еще сохраняется определенная предубежденность в отношении широкого вовлечения независимых поставщиков услуг в систему социального развития и поддержки уязвимых групп населения, и найти способы их преодоления.

Программа «Партнерство для инноваций-P4I», реализуемая Ассоциацией развития гражданского общества (АРГО, Казахстан) и ОФ «Гражданское участие» в Кыргызской Республике при поддержке USAID, нацелена на усиление влияния гражданского общества на принятие решений в рамках национальных и местных политик и программ в социальной сфере. Поэтому, одним из интересов программы является продвижение активного участия некоммерческих организаций в реализации национальных социальных политик в странах Центральной Азии. И механизм ГСЗ может стать одной из платформ для конструктивного и плодотворного взаимодействия государственных

и негосударственных организаций¹ для решения социально значимых проблем общества. Но одним из сдерживающих факторов продвижения ГСЗ в регионе является недостаток достоверной информации об имеющихся лучших практиках применения государственного социального заказа. Для восполнения этого пробела, фонд «Гражданское участие» как партнер АРГО в реализации программы «Партнерство для инноваций-Р4I», намерен организовать и провести региональную практическую конференцию с участием представителей заинтересованных сторон. Одной из задач этой конференции станет обсуждение практики использования механизма ГСЗ в Кыргызской Республике.

Настоящий обзор аккумулирует исходную информацию для этого обсуждения, представляя заинтересованным сторонам анализ воздействия ГСЗ на процесс и участников социального развития. Методология обзора основана на гипотезе, что как инструмент аутсорсинга в государственном управлении ГСЗ оказывает управленческое, социальное и экономическое воздействие на процесс социального развития и его участников. Авторы обзора стремились выявить факторы данного воздействия и оценить, насколько эти факторы проявляются в текущей практике применения ГСЗ. Обзор не является классическим социологическим или научным исследованием, это качественное исследование с участием и интерпретацией мнений экспертов и участников процесса реализации ГСЗ, подкрепленное анализом доступных данных там, где это было возможно.

Обзор подготовлен в условиях некоторых ограничений. Первое и важнейшее ограничение – наличие и доступность данных. Данные в целом представляют собой проблему для проведения полноценного анализа воздействия, так как относительная новизна механизма, неравномерность во времени использования различными государственными и муниципальными заказчиками, недостатки системы мониторинга и оценки ГСЗ, не вполне благополучная ситуация в сфере учета и планирования в целом не позволили получить достаточный объем количественной информации. Поэтому в обзоре использована техника триангуляции с опорой на экспертные точки зрения на ситуацию. Имевшаяся в распоряжении авторов информация, позволила выявить и обосновать

ряд выводов в отношении управленческого, социального и экономического воздействия ГСЗ.

Обзор рассматривает практику применения только одной формы ГСЗ – общественно-полезных проектов. Две другие формы – государственные закупки в рамках социального заказа и социальные талоны пока не нашли широкого применения в Кыргызской Республике. Поскольку данные формы имеют строгие рамки, четкие количественные параметры, анализировать практику их применения имеет смысл при достижении хотя бы минимально значимых объемов, когда появится возможность сравнить количественные, преимущественно, финансовые результаты применения этих форм с другими способами решения проблем и организации услуг.

Следующее ограничение заключается в том, что выводы делаются в отношении воздействия ГСЗ, в основном, на заказчиков и конечных благополучателей, воздействие на поставщиков проявляется пока в меньшей мере. Это связано с небольшими пока объемами финансирования ГСЗ, которые не составляют существенной доли в общем объеме оборотных средств НКО. Институциональное воздействие ГСЗ на НКО также должно быть оценено позже, когда финансирование ГСЗ достигнет статистически значимых значений. Однако обзор позволил сделать ряд выводов и предоставить рекомендации НКО в отношении усиления своих возможностей быть исполнителями ГСЗ.

Еще одно ограничение коснулось обзора рисков, неизбежно сопровождающих любой инструмент аутсорсинга, включая ГСЗ. В настоящий момент большинство рекомендаций в отношении рисков сконцентрированы в сфере ненадлежащего мониторинга и оценки. Более широкий анализ рисков и разработка мер по предотвращению их наступления станет возможной только после улучшения процессов мониторинга и оценки, которые позволят накопить данные для анализа рисков.

¹ В широком смысле в процессе должны принимать участие как бизнес, так и НКО. Однако данный обзор охватывает взаимодействие государственных заказчиков с НКО в рамках ОПП.

Краткое описание методологии исследования

Обзор не является классическим социологическим или научным исследованием, это качественное исследование с участием и интерпретацией мнений экспертов и участников процесса реализации ГСЗ, подкрепленное анализом доступных данных там, где это было возможно. Цели обзора – определить управленческие, социальные и экономические аспекты воздействия применения механизма государственного социального заказа в КР.

В ходе проведения обзора были поставлены две задачи: 1) выявить лучшие практики разработки программ ГСЗ: соответствие социальной политике, отражение потребностей граждан, вовлечение других стейкхолдеров; 2) подготовить рекомендации основным стейкхолдерам по ключевым аспектам государственного социального заказа

Обзор проводился на примере нескольких пилотных государственных органов и органов МСУ, включая МТСП, ГАМФКС, МЗ, города Ош и Каракол, Ленинский и Узун-Кырский айылный аймаки. В числе государственных органов были включены все ведомства, применяющие в своей практике ГСЗ.

Предметом изучения в рамках обзора стали управленческие, социальные и экономические аспекты воздействия применения механизма государственного социального заказа в КР. Проводя обзор, авторы оценивали воздействие ГСЗ с точки зрения долгосрочных результатов, которые могут иметь институциональное закрепление. Для этого необходимо было доказать, что вмешательство как причина оказывает влияние на результаты развития. Пояснительный анализ был сфокусирован на вопросах «как» и «почему» достигается эффективность или неэффективность воздействия механизма ГСЗ.

Источниками информации стали доступные документы (нормативная правовая база, программы ГСЗ, отчеты заказчиков и исполнителей, результаты предыдущих оценок и исследований), а также полуструктурированные интервью с представителями госорганов, реализующих ГСЗ; организаций, реализовавших общественно полезные проекты; с бенефициарами проектов ГСЗ.

В целом методология обзора состояла из шести последовательных шагов.

Шаг 1. Кабинетное исследование, результатом которого стало уточнение гипотез обзора и анкет для качественного полевого исследования, определение данных для подтверждения или опровержения выдвинутых гипотез оценки. Изучено 17 источников соответствующей литературы и 15 официальных документов.

Шаг 2. Качественное полевое исследование, организованное путем проведения интервью с представителями госорганов, реализующих ГСЗ; организаций, реализовавших общественно полезные проекты; с бенефициарами проектов ГСЗ. Всего в рамках качественного полевого исследования состоялось 18 интервью.

Шаг 3. Обобщение и анализ информации для формирования выводов обзора воздействия ГСЗ, а также уточнение проекта структуры обзора.

Шаг 4. Написание текста обзора, включая формирование рекомендаций.

Шаг 5. Рецензирование отчета независимыми экспертами, которое позволило верифицировать выводы и рекомендации обзора. Обзор был верифицирован экспертами, имеющими опыт разработки Закона о ГСЗ и участия в реализации проектов, направленных на расширение ГСЗ – Аидой Рустемовой (arustemova@icnlalliance.kg) и Бекболотом Бекиевым (BBekiev@dpi.kg). Затем проект текст обзора был согласован с Программой «Партнерство для инноваций-P4I», реализуемой Ассоциацией развития гражданского общества (АРГО, Казахстан), и ОФ «Гражданское участие».

Шаг 6. Обсуждение проекта обзора с участниками качественного исследования – представителями государственных заказчиков и НКО-исполнителей. Проект обзора был презентован и обсужден с заинтересованными сторонами, а затем уточнен и дополнен в соответствии с их комментариями и рекомендациями.

КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ ОБЗОРА

Социальную политику можно определить как 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 слабозащищенных групп населения со стороны государства.

В этом процессе ГСЗ является управленческим инструментом, который государственный заказчик выбирает для реализации своих программ, руководствуясь эффективностью его применения для конкретной задачи в рамках программы развития. Важно понимать, что внедрение и распространение ГСЗ не является самоцелью для органов управления и тем более ГСЗ не является инструментом поддержки гражданского

общества, хотя и оказывает на него косвенное позитивное влияние. ГСЗ как инструмент управления предназначен для делегирования решения государственных задач в тех случаях, когда аутсорсинг эффективнее и выгоднее, чем непосредственное исполнение задач самим государственным органом или органом МСУ. В статье 15 Закона Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах» зафиксирована важная норма: «В целях повышения качества, доступности и эффективности предоставления государственных и/или муниципальных услуг, государственные и муниципальные учреждения могут передавать государственные и муниципальные услуги на исполнение частным юридическим и физическим лицам с передачей средств и источников финансирования».

Учитывая, что ГСЗ – это управленческий инструмент аутсорсинга решения социальных задач, его преимущества определяются теми же факторами, что и преимущества любого другого аутсорсинга в государственном и муниципальном управлении.

Таблица 1. Классификация выгод от применения аутсорсинга в государственном и муниципальном управлении социальным развитием

Управленческие выгоды:	Социальные выгоды:	Экономические выгоды:
<ul style="list-style-type: none"> • Возможность выполнять комплексные обязательства в рамках международных соглашений • Возможность выполнять новые, не свойственные ранее функции и решать новые, не выявленные ранее проблемы • Инструмент реализации программ развития на основе программного бюджета • Способ перехода от управления процессом к управлению результатом • Способ интеграции в управление лучшего опыта и новых управленческих технологий • Способ восполнения кадровых пробелов, привлечения специалистов, имеющих профессиональные навыки и компетенции, отсутствующие у органа управления • Способ усиления прозрачности, подлежащий антикоррупционному мониторингу • Инструмент достижения синергетического эффекта 	<ul style="list-style-type: none"> • Возможность внедрения инноваций • Возможность охвата исключенных уязвимых групп и расширения круга лиц, вовлеченных в социальное развитие • Возможность усиления адресности социальных услуг • Возможность повышения уровня удовлетворенности бенефициаров • Возможность повышения качества социальных услуг • Возможность решения многих острых проблем местных сообществ комплексного характера • Возможность создания новых социальных услуг, расширения перечня существующих услуг в ответ на вызовы меняющейся ситуации 	<ul style="list-style-type: none"> • Возможность снижения затрат на одного получателя • Возможность экономии и эффективного распределения накладных и капитальных расходов • Возможность мобилизации ресурсов из других негосударственных источников • Возможность получения побочных и косвенных экономических эффектов в виде повышения доходов целевых групп и др. • Возможность получения экономии издержек за счет повышения эффективности межсекторного взаимодействия • Возможность снижения рисков нецелевого и неэффективного использования средств • Возможность формирования отрасли ухода в структуре экономики

Социальный аспект воздействия

ГСЗ способствует внедрению инноваций в социальное развитие, поскольку НКО-исполнители ГСЗ быстрее, чем любые государственные органы воспринимают и внедряют в практику инновации – как методологические, так и технические. Кроме того, НКО легче применяют тестовые методы, апробацию, поскольку сама их миссия часто ориентирована на инновации. В силу организационной гибкости НКО способны быстрее и легче перестроиться для апробации или внедрения инновации. Поэтому для государственных заказчиков выгодно прибегать к ресурсам НКО для апробации инноваций, в том числе, для принятия решений о последующем внедрении в практику государственного и муниципального управления. К слову, большое количество инноваций в социальном развитии в Кыргызстане внедрялось сначала именно со стороны НКО, а уже потом получало признание на государственном уровне и интегрировалось в официальные программы и методологию социального развития (например, ранее развитие, противодействие семейному насилию и др.).

ГСЗ делает инновации доступными и на уровне местного самоуправления. В отношении борьбы с семейным насилием, проведения информационных кампаний, других не стандартизированных действий органов управления ГСЗ дает возможность применить инновационные подходы социальной работы и социального развития.

ГСЗ позволяет добиваться большей глубины проникновения социального развития – включение в систему «потерянных» групп, выявление новых групп. Таким образом, усиливается адресность социальных услуг, поскольку НКО-исполнители ОПП могут доставить социальные услуги до отдаленных мест, куда «не дотягиваются руки» государственного заказчика. Особенно важно это в отношении охвата детей с инвалидностью в отдаленных селах, пожилых граждан, детей, оставленных родителями-мигрантами. Есть также целый ряд вопросов и групп, работа с которыми требует особой щепетильности, анонимности, избегания официальных мероприятий, фиксации данных и так далее. К таким группам относятся ВИЧ-положительные лица, лица, освобожденные из мест лишения свободы, выпускники интернатных учреждений, лица, пострадавшие от насилия и другие. В работе с этими

группами без неформального подхода и доверительности бенефициаров, которых могут добиваться НКО в рамках ГСЗ, не обойтись.

ГСЗ позволяет в большинстве случаев расширить охват получателей услуг (бенефициаров). В рамках государственных программ расширение охвата может составлять около 40%, в рамках муниципальных программ охват может быть увеличен на 70%. Однако среди проектов, выполняемых в рамках государственных программ ГСЗ, существенна доля тех, которые не увеличивают охват получателей (около 40%) и в некоторых случаях даже не достигают запланированных показателей.

ГСЗ эффективен как инструмент повышения уровня удовлетворенности бенефициаров качеством, доступностью и объемом услуг и решения проблем в силу нескольких факторов. Во-первых, программы ГСЗ учитывают реальные потребности в социальных услугах и решают самые острые проблемы местных сообществ, поскольку формируются на базе данных о потребностях. Во-вторых, ГСЗ позволяет создавать новые социальные услуги, расширять перечень существующих услуг, так как НКО мобильнее реагируют на потребности и как результат ОПП может появиться новая услуга, которой раньше не было, но которая крайне нужна. Сами получатели услуг в рамках ГСЗ отмечают высокую степень удовлетворенности услугами, полученными через ОПП ГСЗ: 95% хотят продолжать социальные услуги в том же формате и далее, а более 60% респондентов заметили за собой рост оптимизма и самоуважения, усиление адаптированности в обществе.

В то же время, повышение эффективности оказания социальных услуг как свойство и эффект ГСЗ пока невозможно оценить в отсутствие базы данных для сравнения. Пока в Кыргызской Республике не в полной мере функционирует система стандартов оказания социальных услуг, а многие услуги находятся на стадии становления, данные об оценке эффективности будут выглядеть отрывочными. Как сказано выше, бенефициары демонстрируют высокую степень удовлетворенности услугами, получаемыми в рамках ГСЗ. Однако мнения бенефициаров недостаточно, чтобы оценить эффективность услуг – граждане могут радоваться самому наличию услуги, к которой ранее у них доступа не было, а оценить качество и эффективность

не в состоянии, так как не знакомы со стандартами. Однако сами специалисты МТСР признают, что НКО через ГСЗ способны оказывать социальные услуги надлежащего качества, в соответствии со стандартами, разработанными и утвержденными государством. Более того, НКО в рамках ОПП способны создать новые услуги, решить новые проблемы, стандартов в отношении которых не было ранее, и помочь государству стандартизировать данную деятельность в будущем.

В целом, государственный социальный заказ стимулирует возникновение конкурентной среды среди поставщиков социальных услуг, что неизбежно ведет к повышению качества услуг и удовлетворенности клиентов услугами. Из опыта стран, внедривших этот инструмент управления, известно, что при сравнительном анализе показателей результативности предоставления услуг и степени удовлетворенности ими в организациях, выполнявших один и тот же заказ, было выяснено, что доля клиентов общественной организации, очень довольными услугами, в среднем на 15% превышает аналогичную долю клиентов государственного или муниципального учреждения.

Управленческий аспект воздействия

ГСЗ предоставляет государственным органам и органам МСУ возможности выполнять комплексные обязательства в рамках международных соглашений, а также выполнять новые, не свойственные ранее функции и решать новые, не выявленные ранее проблемы. Поскольку ГСЗ не требует принципиальной административной перестройки функционирования органа управления, данный инструмент позволяет государственному заказчику гибко реагировать на новые вызовы в управлении и относительно быстро находить способы решения новых задач. В Кыргызстане особенно ярко это проявляется на примере МТСР и ГАМФКС, а также на муниципальном уровне управления.

ГСЗ как инструмент реализации государственных и муниципальных программ развития успешно повышает эффективность системы управления, внедряясь

в стратегии в качестве механизма и в программные бюджеты – в качестве бюджетной меры. На примере ГАМФКС хорошо просматривается инструментальная управленческая роль ГСЗ в процессе реализации государственных программ.

ГСЗ должен содействовать переходу государственного управления и местного самоуправления от управления процессом к управлению по результатам. Если отчеты государственного органа формулируют, в основном, затраченные усилия и описывают процесс, отвечая на вопрос «Что сделано?», то отчеты о реализации ОПП и проведенные оценки позволяют добавлять конкретные результаты оказанного воздействия на жителей. Эти результаты должны учитываться в показателях более высокого уровня планирования. Однако в этом вопросе пока у государственных и муниципальных органов предметом управления является сам ГСЗ, а не полученные результаты ОПП.

С помощью ГСЗ можно интегрировать в государственное управление и местное самоуправление лучший опыт и новые управленческие технологии. Существенной инновацией с точки зрения иерархической системы управления является внедрение горизонтального взаимодействия между участниками процесса. Управленческой инновацией является также широкое вовлечение в процесс планирования и реализации ОПП ГСЗ самих бенефициаров и представителей стороны исполнителей.

ГСЗ позволяет использовать в реализации социальной политики опыт специалистов, имеющих профессиональные навыки и компетенции, отсутствующие у заказчика. Особенно актуально это для органов МСУ, так как их штатная численность и возможности привлекать специалистов по контракту очень ограничены.

ГСЗ усиливает прозрачность исполнителей государственной и местной социальной политики. Обзор показал, что в 2020 году мнение исполнителей в отношении уровня коррупции при реализации ГСЗ стало более благожелательным. Обзор сайтов государственных заказчиков показал, что требования закона, направленные на усиление прозрачности и противодействие коррупции, в основном, выполняются.

Доступ потенциальных исполнителей к участию в конкурсах и реализации программ ГСЗ обеспечен,

однако пока ни один из заказчиков не создал соответствующие условия для удаленной подачи документов в электронном формате и не создал электронную базу данных участников конкурса, как этого требует закон.

ГСЗ как инструмент достижения синергетического эффекта при реализации социальной политики обладает огромным потенциалом межсекторного взаимодействия, прежде всего потому, что для НКО-исполнителей не существует ведомственных барьеров. В Кыргызстане уже функционирует немало негосударственных центров, занимающихся комплексными межсекторными социальными проблемами, например, проблемой насилия в семье. Однако данный потенциал реализуется пока не в полной мере. В том числе, существует проблема взаимодействия между государственными органами и органами МСУ, которая также негативно отражается на скорости внедрения ГСЗ. Суть этого негативного воздействия заключается в том, что попытки организации услуг в отдаленных местностях в рамках ведомственных программ ГСЗ всегда будут менее успешными, чем если бы полномочия вместе с соответствующими ресурсами были делегированы органам МСУ. Органы априори лучше знают потребности местных целевых групп и лучше приспособлены к мобилизации дополнительных ресурсов сообщества. При этом формирование, выбор формы и мониторинг исполнения государственной политики в сфере социального развития будет оставаться за государственной властью.

Анализ наличия необходимых институциональных и организационных условий для эффективного управления ГСЗ заказчиком, показал, что примерно 65% данных условий создано полностью или частично. Однако для достижения максимальной эффективности требуются усилия по выполнению еще 35% условий. В основном, не созданы условия для надлежащих мониторинга и оценки реализации ГСЗ, принятия решений в государственных и муниципальных органах по результатам оценки а также повышения квалификации сотрудников заказчиков.

Экономический аспект воздействия

В целом государственный социальный заказ подтверждает свою экономическую эффективность как для заказчиков, так и для получателей услуг – бенефициаров проектов. Позитивное экономическое воздействие на государственного заказчика в лице министерств и ведомств и муниципального заказчика – в лице органов МСУ выражается в следующих факторах.

ГСЗ способствует снижению затрат государственного заказчика на оказание социальных услуг и решение социальных проблем. В рамках ГСЗ снижается стоимость услуги на одного получателя, поскольку НКО-исполнители проектов в большинстве случаев расширяют охват получателей услуг (бенефициаров). В рамках государственных программ расширение охвата может составлять около 40%, в рамках муниципальных программ охват может быть увеличен на 70%. Однако среди проектов, выполняемых в рамках государственных программ ГСЗ, существенна доля тех, которые не увеличивают охват получателей (около 40%) и в некоторых случаях проекты даже не достигают запланированных показателей.

ГСЗ позволяет экономить и эффективнее распределять накладные и капитальные расходы, поскольку заказчик не финансирует инфраструктуру напрямую, а накладные расходы либо не оплачивает, либо косвенно оплачивает соответственно количеству предоставленных услуг за счет того, что НКО-исполнители применяют политики распределения накладных расходов между проектами. Хотя в практике государственных органов встречаются проекты, направленные либо на финансирование инфраструктуры или софинансирование уже оказываемых услуг, чего необходимо избегать.

Применение ГСЗ позволяет мобилизовать ресурсы для социального развития из других, негосударственных источников. Так, выполнение ОПП в рамках муниципальных программ ГСЗ показало, что в среднем дополнительное финансирование, привлеченное НКО в процессе выполнения проекта, составляет примерно 30%. Данные о софинансировании проектов, выполненных по заказу государственных органов, отсутствует, хотя такое финансирование,

безусловно, есть, просто государственные заказчики не ведут соответствующий учет. Однако данный учет необходим, во-первых, чтобы оценить реальные затраты на организацию и предоставление той или иной услуги, во-вторых, чтобы посчитать экономию государственных средств, возникающую в результате применения ГСЗ, что необходимо для принятия последующего управленческого решения о выборе того или иного механизма государственной социально политики.

ГСЗ снижает риски нецелевого и неэффективного использования государственных финансовых средств, выделяемых на предоставление социальных услуг и решение социальных проблем; сокращает проявления коррупции. Окончательные выводы пока делать рано ввиду недостатка данных, однако в 2020 году программы ГСЗ на муниципальном уровне выглядят более экономически эффективными, чем программы ГСЗ, выполняемые государственными органами. Так, на муниципальном уровне выше объем софинансирования проектов со стороны НКО-исполнителей, больше расширение охвата получателей услуг, выше уровень экономии средств местных бюджетов.

Позитивное воздействие на получателей услуг / бенефициаров проектов выражается в виде повышения доходов целевых групп, улучшения экономического положения семей получателей услуг, высвобождения времени для производительной занятости.

На первый взгляд неочевидной выглядит пока экономическая привлекательность проектов для НКО-исполнителей, так как процедуры присуждения контракта и отчетности непростые, а требования к исполнителям высокие. Однако экономический эффект проявляется в получении нового источника финансирования, доступа к финансированию из республиканского и местных бюджетов, что снижает зависимость от донорских организаций. Также растет потенциал НКО в силу высоких требований, предъявляемых законодательством к исполнителям проектов.

Рекомендации

Поскольку применение ГСЗ является инструментом аутсорсинга в государственном управлении, приведенные ниже рекомендации адресованы государственным заказчикам и направлены как на расширение, так и на совершенствование практики применения ГСЗ. Рекомендации же НКО-исполнителям носят специфический характер в зависимости от предмета их деятельности и должны формироваться на основе мониторинга и оценки, проводимых государственным заказчиком.

Рекомендации Правительству Кыргызской Республики

- Правительству Кыргызской Республики необходимо продумать и реализовать на практике декларированное делегирование органам МСУ полномочий по организации предоставления социальных услуг на местах, поскольку это позволяет с большей эффективностью и результативностью организовать предоставление услуг на местах. Также в этом случае они также получают больше возможностей для софинансирования проектов, в том числе, за счет местных бюджетов (в части улучшения и дополнения минимального уровня гарантированных государственных социальных услуг либо дополнительных услуг).

- Правительству Кыргызской Республики необходимо поощрять включение механизма ГСЗ во многие государственные программы в сфере социального развития, а также в программы обеспечения роста занятости, особенно среди женщин. При этом программы должны иметь в качестве целевого показателя не только строго социальные индикаторы, но и показатели роста отрасли ухода. Для этого необходима переориентация некоторых инвестиций государственных финансов не только в краткосрочные результаты, но и в отдаленную перспективу.

- Правительству Кыргызской Республики для стимулирования распространения ГСЗ необходимо внедрять новую культуру управления сложными, неоднородными объектами, культуру управления по результатам.

- Правительству Кыргызской Республики следует обратить внимание на необходимость разработки многоуровневой системы подготовки специалистов по управлению в сфере ГСЗ, которые обеспечивали бы синхронное функционирование различных объектов управления (иерархической государственной, действующей по твердым правилам и НКО, которые действуют по другим алгоритмам и закономерностям).

- Правительству Кыргызской Республики следует обратить внимание на подготовку и проведение МиО, сформировать требования к МиО выполняемых ОПП. МиО не должны проводиться в виде опросов общественного мнения, а должны соответствовать требованиям обеспечения данными для принятия решений ЛПР. Полученные данные позволят более точно управлять реализацией ГСЗ.

- Правительству Кыргызской Республики необходимо учесть, что для более эффективной работы ГСЗ необходимо в систему подготовки кадров включить требования к работникам, исполняющим различные функции ГСЗ. Эти требования должны быть распространены на различные уровни управления, включая высший уровень ЛПР.

- Правительству Кыргызской Республики необходимо провести мониторинг внедрения в работу всех ведомств Постановления Правительства КР от 15 июля 2019 года № 348 «Об утверждении Методики планирования деятельности государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики по достижению нормативно закрепленных целевых показателей Правительства Кыргызской Республики», а также разработать к системе управления, предлагаемой в Постановлении, подсистему МиО, провести обучение всех ведомств технологии управления по результатам.

- Правительству Кыргызской Республики необходимо обеспечить включение в положения государственных органов, занимающихся ГСЗ, необходимость увязки задач решаемых с помощью ГСЗ с целями и задачами решаемыми государственным органом и вменить в обязанности всех ответственных сотрудников повышение квалификации.

Рекомендации государственным заказчикам в лице государственных органов и органов МСУ

- Государственные заказчики в лице министерств и ведомств не должны рассматривать ГСЗ в качестве программного направления, поскольку ГСЗ служит лишь одним инструментом управления в ряду многих. С этой точки зрения его применение должно отражаться в виде меры, инструмента, в качестве бюджетной меры, но не в качестве в качестве направления деятельности и ведомства отдельной бюджетной программы (МТСП).

- Государственным заказчикам необходимо в срочном порядке создать базы данных социальных проблем и общественно полезных целей, которые могут быть разрешены и достигаются путем реализации ГСЗ. Базы данных социальных проблем и общественно полезных целей должны быть доступны населению на постоянной основе через официальные сайты заказчиков либо другим способом, обеспечивающим доступ для общественности. Министерству финансов КР оказать содействие заказчикам в выделении средств на эти цели из республиканского и местных бюджетов.

- Государственные заказчики в лице министерств и ведомств должны обязательно проводить промежуточный мониторинг в целях выявления риска невыполнения целевых количественных показателей проектов ОПП, чтобы предотвратить неэффективное расходование государственных средств.

- Государственные заказчики в лице государственных органов, в случае включения в бюджет проекта расходов на инфраструктуру, должны запрашивать у НКО-исполнителя политику распределения накладных расходов, чтобы убедиться, что данные расходы соответствуют количеству бенефициаров.

- Государственные заказчики на национальном и местном уровнях должны иметь стандарты финансирования наиболее типичных для ГСЗ социальных услуг, а также ориентировочную подушевую стоимость часто встречающихся социальных проектов, например, информационных кампаний. Это позволит принимать более точные решения относительно эффективности проекта при выборе поставщика. Так, если заявленная стоимость услуги

существенно ниже стандарта, то это сигнал о том, что либо поставщик намерен привлечь существенное софинансирование, либо может пострадать качество услуги. Существенное же превышение стандартов является сигналом о том, что проект неэффективен с экономической точки зрения. На этапе оценки проекта наличие стандартов сделает более обоснованными результаты оценки экономической эффективности и результативности.

- Государственные заказчики на национальном и местном уровне должны строго следить за тем, чтобы в заявке отражалась информация о планируемом софинансировании, для того чтобы более точно оценить экономическую обоснованность проекта. Также нужно требовать от исполнителей проекта информацию о софинансировании, чтобы иметь возможность оценить экономическую эффективность проекта.

- Государственным органам следует продумать меры нематериального стимулирования НКО-исполнителей проектов за привлечение дополнительных средств к финансированию проектов и расширению охвата получателей услуг / бенефициаров.

- Государственным заказчикам в список критериев для включения НКО в реестр недобросовестных исполнителей государственного социального заказа включить обязательный критерий: недобросовестное исполнение обязанностей со стороны НКО и нарушение контрактных обязательств.

- Государственным заказчикам необходимо тщательно следить за тем, чтобы члены конкурсной комиссии каким-либо прямым или косвенным образом не были связаны с участниками конкурса.

- Государственным заказчикам необходимо тщательнее подходить к выбору формы ГСЗ, в частности, использовать в качестве альтернативной формы ГСЗ закупку социальных услуг, что позволит выставлять более четкие требования к качеству социальных услуг, согласно утвержденным стандартам, что невозможно сделать в рамках ОПП. На уровне государственных заказчиков в лице государственных органов форму финансирования ОПП применять при необходимости реализации нестандартных проектов, таких как проведение исследований, разработку и внедрение новых методик работы с уязвимыми группами и т.д.

- Государственным заказчикам необходимо исключить ситуации отсутствия конкуренции во время проведения конкурсов ОПП.

- Государственным заказчикам необходимо проводить с поставщиками, участниками конкурсов методическую работу по повышению их потенциала для участия в конкурсах и исполнения ОПП.

- Государственным заказчикам необходимо усилить разработку методических документов, а также стандартных требований к проведению исследований потребностей населения, планирования, сбора данных, подсчета результатов, которые бы можно было соотнести с целями (данными) стратегического планирования.

- Государственным заказчикам необходимо разработать дополнительные методические пособия и руководства и предусмотреть обучающие курсы по различным функциям, обеспечивающим прозрачность и синхронность работ всех подразделений и исполнителей проектов – по формулированию ТЗ, в соответствии со стратегическими приоритетами, обязанностях представителей грантовых комиссий, принципов и задач участия в грантовых комиссиях представителей НКО.

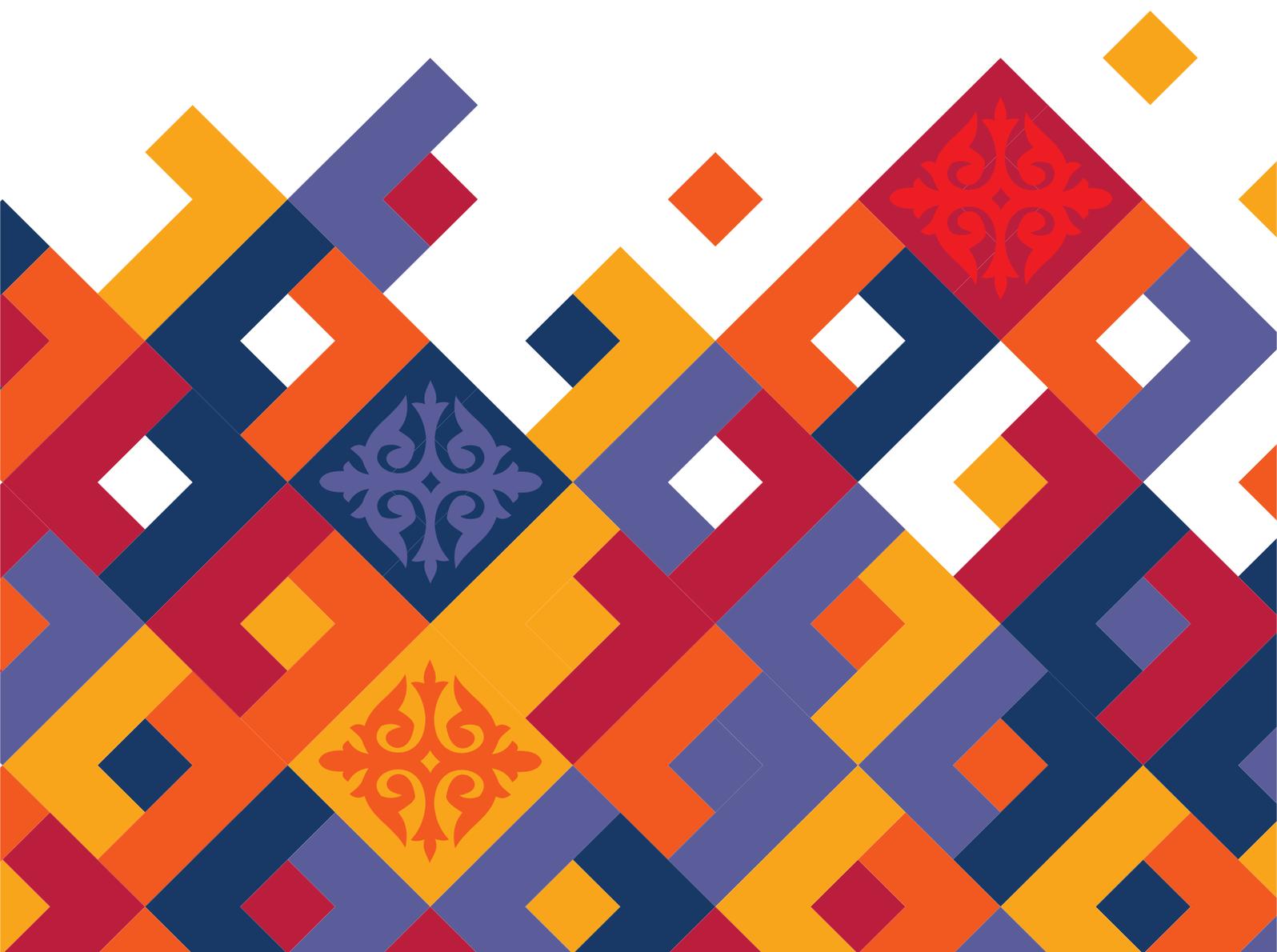
Специфические рекомендации органам МСУ

- Органам местного самоуправления следует рассматривать ГСЗ не только как инструмент реализации социального развития, но и как инструмент местного экономического развития, особенно в контексте инклюзивного роста. С помощью ГСЗ органы МСУ могут способствовать созданию рабочих мест, снижению криминализации общества, улучшению туристической среды.

- Органам МСУ в качестве инновационной идеи предлагается проводить заседания конкурсных комиссий в он-лайн с участием экспертов из других регионов. Сейчас IT-технологии позволяют делать это с использованием разнообразных инструментов. Для этого необходимо внести изменения в законодательство, регламентирующие данный онлайн-процесс.

Глава I.

Правовые условия реализации
и финансирование ГСЗ



В Кыргызской Республике создана правовая среда для реализации ГСЗ, которая позволяет различным органам управления внедрять государственный социальный заказ.

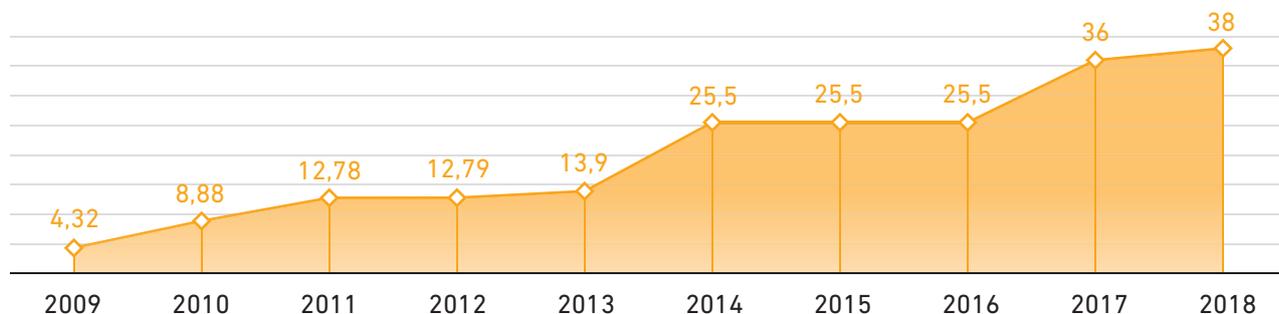
Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе» (далее – Закон о ГСЗ), в первой своей редакции был принят 21 июля 2008 года. Он создал правовую основу для оказания социальных услуг населению НКО, за счет грантов, выделяемых из средств государственного бюджета. С принятием Закона о ГСЗ появился новый механизм предоставления социальных услуг, который позволил предоставлять социальные услуги населению на основе инициатив граждан. Новая редакция Закона о ГСЗ была принята 28 апреля 2017 года (№ 70). В этой версии закона появились новые формы ГСЗ (закупки и социальные талоны), существенно детализированы процедуры реализации ГСЗ, установлены барьеры для коррупции через обеспечение максимальной прозрачности процесса размещения и реализации ГСЗ и заложены механизмы снижения рисков. В целом новая редакция закона существенно повысила качество правовых условий для применения данного инструмента управления.

Вскоре после принятия Закона Правительством КР был принят пакет нормативных правовых актов, продолжающих регламентировать применение ГСЗ. Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 декабря 2017 года № 814 было утверждено Положение о порядке проведения конкурса общественно полезных проектов при реализации

государственного социального заказа, которое устанавливает порядок проведения конкурса общественно полезных проектов при реализации государственного социального заказа. К положению прилагается пакет документов: график реализации ОПП, формы объявления конкурса, требования к созданию грантовой комиссии, требования к организациям-исполнителям, требования к созданию консорциумов, форма проектного предложения, форма бюджета, условия подачи заявки на конкурс, критерии оценки ОПП, требования к электронной базе экспертов, условия попадания и исключения экспертов в электронную базу, форма договора о реализации ОПП. Этим же постановлением правительство утвердило Порядок контроля, мониторинга и оценки реализации общественно полезных проектов в рамках государственного социального заказа.

Финансирование ГСЗ из республиканского бюджета имеет довольно долгую историю, учитывая, что первый заказ был размещен МТСП в 2009 году. Весь прошедший период объем финансирования ГСЗ от МТСП увеличивался, а к 2020 году вырос почти в 9 раз и составил 38 миллионов сомов против 4,3 миллиона сомов в 2009 году. В 2018 году к заказчикам ГСЗ присоединился ГАМФКС, предоставив финансирование по одному миллиону сомов в 2018 и 2019 годах. Также в 2018 году приступили к реализации ГСЗ органы МСУ, профинансировав свои программы ГСЗ в объеме 150 тысяч сомов в 2018 году и 1,95 миллиона сомов – в 2019-м.

Диаграмма 1. Динамика роста объемов финансирования ГСЗ от МТСП, 2009-2019 годы, млн сомов



Глава II.

Управленческий аспект воздействия применения государственного социального заказа в КР

17

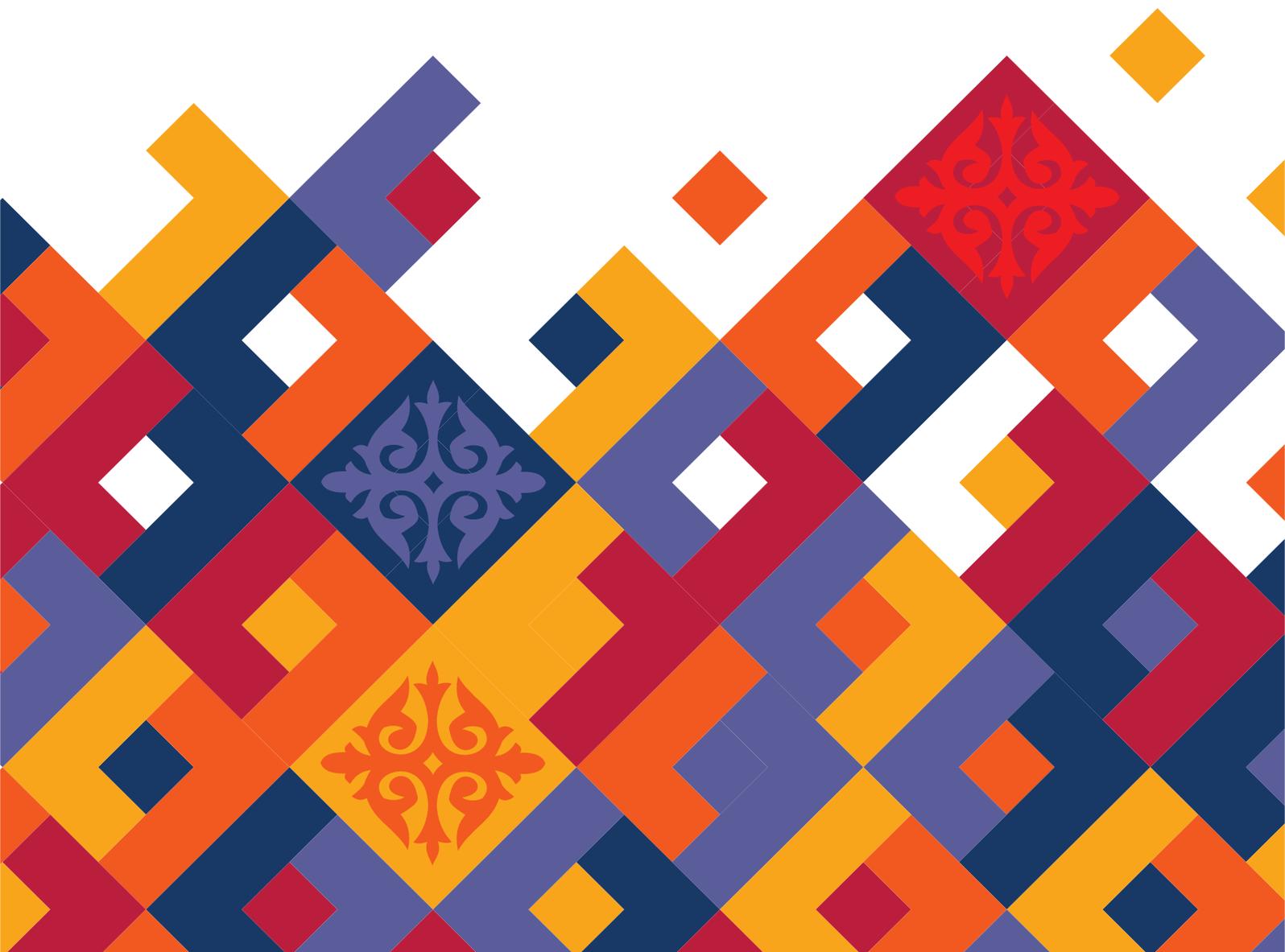
ГСЗ как инструмент реализации
государственной политики
социального развития

26

ГСЗ как инструмент достижения
синергетического эффекта при
реализации социальной политики

28

Организационные аспекты
реализации программ ГСЗ



ГСЗ как инструмент реализации государственной политики социального развития

ГСЗ предоставляет государственным органам и органам МСУ возможности выполнять комплексные обязательства в рамках международных соглашений, а также выполнять новые, не свойственные ранее функции и решать новые, не выявленные ранее проблемы

Поскольку ГСЗ не требует существенной административной перестройки функционирования органа управления, данный инструмент позволяет государственному заказчику гибко реагировать на новые вызовы в управлении и относительно быстро находить способы решения новых задач. В Кыргызстане особенно ярко это проявляется на примере МТСП и ГАМФКС, а также на муниципальном уровне управления.

Так, вопрос ГСЗ стал актуальным для МТСП в 2008 году во многом в связи с необходимостью деинституционализации социальных услуг. Международные соглашения, к которым присоединилась Кыргызская Республика, установили, что социальная поддержка заключается не только в преодолении бедности, борьбе с голодом и удовлетворении базовых потребностей социально уязвимых слоев населения, но и, в большей степени, в обеспечении равного доступа к базовым социальным услугам, своевременной психосоциальной помощи, реабилитационным услугам и др. Конвенция о правах ребенка, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах указывают на необходимость соблюдения права на семейное окружение и развитие социальных услуг, альтернативных интернатным учреждениям. Иными словами, от МТСП требовалось довольно быстро продемонстрировать, что ведомство способно органи-

зовать предоставление социальных услуг, альтернативных интернатным. Это можно было сделать двумя способами: организовать государственные структуры, предоставляющие данные услуги, или передать задачу на аутсорсинг путем размещения государственного социального заказа. Ведомство выбрало второй путь и время доказало его эффективность. И хотя в 2020 году ГСЗ не решает всей задачи деинституционализации, тем не менее, социальные услуги, альтернативные интернатным, продолжают предоставляться, в основном, путем размещения ГСЗ.

На рынке предоставления нестационарных социальных услуг доминируют негосударственные поставщики, в большинстве своем – НКО. Причины такой ситуации кроются в том, что в наследство от СССР социальной системе Кыргызской Республики достались стационарные учреждения. Нестационарная инфраструктура развивалась, благодаря поддержке доноров, которые осуществляли ее через негосударственных поставщиков, в основном, НКО. Поэтому у государства выбор небольшой – либо строить свою собственную инфраструктуру предоставления нестационарных социальных услуг, либо использовать уже существующую негосударственную инфраструктуру. Очевидно, что здравый смысл диктует второй путь, а способ идти по этому пути только один – ГСЗ.

Диаграмма 2. Структура поставщиков нестационарных услуг, по видам собственности²



² Мукамбаева И. Б., Добрецова Н. Н. Экономическое воздействие применения механизма государственного социального заказа в Кыргызской Республике // Аналитический доклад по заказу Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по социальным вопросам, науке, культуре и здравоохранению. Бишкек, 2016

На муниципальном уровне возможности ГСЗ реагировать на новые вызовы и выполнять свои программы используются еще более эффективно. Яркий пример – семейное насилие. Данный вопрос был вменен в обязанности органов МСУ относительно недавно (включен в вопросы местного значения законодателями). Ни специалистов, ни ресурсов для решения вопроса у органов МСУ на тот момент не имелось. Однако ГСЗ помог в решении вопроса. Например, в рамках программы ГСЗ Оша исполнитель ОПП оперативно помог в оформлении документов, включая заявления в правоохранительные органы и в суд, 25 жертвам семейного насилия. В Стратегии развития Каракола на 2018–2022 годы ГСЗ указывается как основной инструмент организации услуг для детей, оставшихся без попечения родителей. Другой тематический пример – местное экономическое развитие. Эта сфера также является относительно «туманной» для местного самоуправления и набор инструментов управления в ней ограничен. Однако в своей Стратегии Каракол указывает ГСЗ как инструмент улучшения туристического имиджа города, являющегося центром развития туристического кластера Иссык-Кульской области, и

уже реализовал некоторые проекты ГСЗ в этом направлении.

Еще один пока не реализованный, но перспективный пример – необходимость повышения финансовой грамотности населения. Проблема тотальной финансовой безграмотности является одной из самых трудно управляемых проблем, однако представляет угрозы как для государства, так и для общества. Поэтому Правительство КР силами Национального банка Кыргызской Республики разработало и приняло Государственную программу повышения финансовой грамотности населения, в которой ключевыми целевыми аудиториями определены: 1) дети и молодежь; 2) взрослые, особенно жители села. И если в отношении первой аудитории инструменты выполнения программы в достатке имеются в системе образования, то в отношении взрослого сельского населения готовых инструментов не существует, а потому в 2019 году Национальный банк рассматривал ГСЗ как один из способов реализации программы в отношении взрослого сельского населения.

ГСЗ как инструмент реализации государственных и муниципальных программ развития успешно повышает эффективность системы управления, внедряясь в стратегии в качестве механизма и в программные бюджеты – в качестве бюджетной меры

В отношении применения ГСЗ как исполнения местной стратегии развития показателен пример Ленинского АА Чуйской области. В своей Программе социально-экономического развития на 2020–2022 годы, в разделе, посвященном культуре, муниципалитет определяет своей ключевой целевой аудиторией молодежь и обращает внимание на избыточное количество неорганизованного свободного времени у молодежи. В особенности на то, что если «оно по ряду причин не может быть должным образом организовано, заключает в себе серьезную опасность – рост употребления алкоголя, «ничего неделание». В рамках своих полномочий орган МСУ не может реализовать какие-либо меры через систему образования и вмешаться в полномочия Министерства образования и подведомственных ему учреждений. Однако в полномочиях органов МСУ повлиять на

ситуацию в отношении досуга молодежи: *«Поэтому важно органам местного самоуправления, прежде всего, проводить мероприятия с детьми и молодежью для регулирования их свободного времени... Планируется, что в рамках государственного социального заказа некоммерческими организациями будет реализован общественно полезный проект для такой важной и ключевой группы в аймаке в соответствии с Программой и Планом ее реализации. Проведение конкурсов на реализацию общественно полезных проектов будут ориентированы на цели и задачи Программы, в соответствии с целями и задачами стратегических направлений Стратегии развития местной территории и инвестиционном плане Ленинского айылного аймака на период с 2019 по 2022 год. Данные меры позволят обеспечить достижения целей государственного социального заказа – решение социально значи-*

мой проблемы общества и достижение общественно полезных целей за счет средств местного бюджета, а также путем вовлечения интеллектуальных, кадровых, материальных и иных ресурсов юридических лиц. Кроме того, данные меры обеспечат эффективность использования средств местного бюджета, и будут способствовать удовлетворенности получателей в предоставляемых социальных услугах».

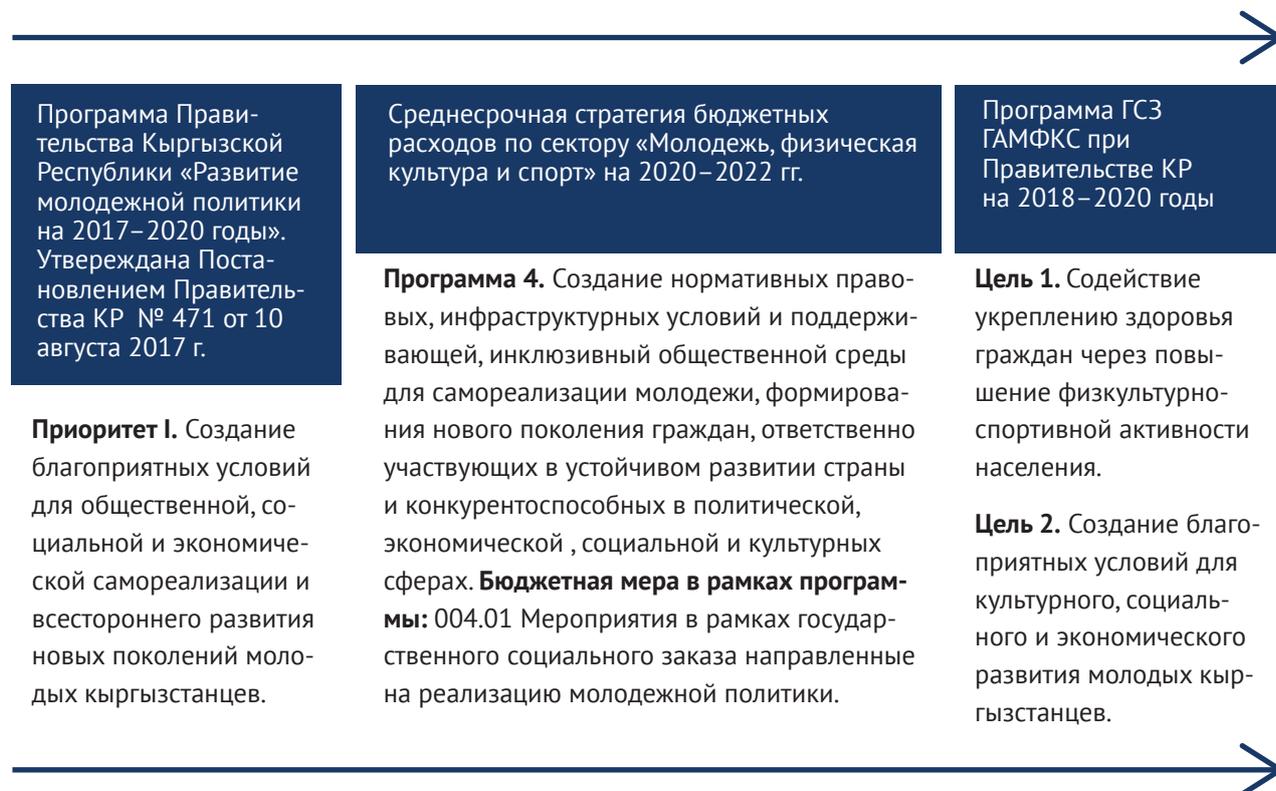
Таким образом, Программы ГСЗ становятся инструментарием для выполнения основных государственных и муниципальных программ развития. Особенно хорошо ГСЗ показывает себя как бюджетная мера в рамках программного бюджета министерств и ведомств.

Например, ГСЗ в качестве бюджетной меры рассматривается в четвертой Программе ГАМФКС «Создание нормативных правовых, инфраструктурных условий и поддерживающей, инклюзивной общественной среды для самореализации молодежи, формирования нового поколения граждан, ответственно участвующих в

устойчивом развитии страны и конкурентоспособных в политической, экономической, социальной и культурных сферах». Данная бюджетная мера направлена на финансирование мероприятий по ответственному гражданству среди молодежи, продвижению здорового образа жизни, спорта, гражданских, патриотических, семейных, традиционных ценностей, ценностей многообразия и так далее. Очевидно, что такие сложные и многогранные цели, как формирование инклюзивной общественной среды для самореализации молодежи, формирование нового поколения граждан не выполнимы без гибких инструментов аутсорсинга, позволяющих мобилизовать негосударственный интеллектуальный и инновационный управленческий потенциал.

На примере ГАМФКС хорошо просматривается инструментальная управленческая роль ГСЗ в процессе реализации государственных программ, как это показано на рисунке ниже.

Рисунок 1. Управленческая роль ГСЗ в процессе реализации государственных программ на примере ГАМФКС



Как видно на рисунке выше, Цель 2 Программы ГСЗ направленно поддерживает реализацию первого приоритета государственной молодежной политики.

Вышеприведенный пример ГАМФКС является пока наилучшим примером «встраивания» ГСЗ в систему управления государственного органа. Следует обратить внимание, что ГСЗ совершенно справедливо рассматривается как бюджетная мера реализации государственной программы, но не как сама программа. И это правильно, поскольку ГСЗ не является программным направлением, служа лишь одним инструментом управления в ряду многих. С этой точки зрения его применение в качестве бюджетной меры совершенно оправданно. К сожалению, практика МТСП не в полной мере соответствует описанным принципам, так как в программном бюджете МТСП ГСЗ рассматривается как отдельная бюджетная программа, то есть выступает в качестве направления деятельности ведомства, тогда как должно отражаться в виде меры, инструмента.

На уровне органов МСУ пока нет практики формирования местных бюджетов на программной основе, местные бюджеты формируются на основе традиционной функциональной классификации. Однако в будущем не просматривается никак препятствий для того, чтобы ГСЗ выступал в качестве бюджетной меры в программных бюджетах на уровне МСУ.

В процессе разработки и исполнения Программ ГСЗ и их интеграции с государственными программами и стратегиями на примере ГАМФКС можно наблюдать процессы синхронизации. К примеру, в планах ГАМФКС и Программе Правительства Кыргызской Республики «Развитие молодежной политики на 2017–2020 годы» определены программные цели и задачи, которые в итоге реализуются через механизм государственного социального заказа, более того в Концепции развития молодежной политики КР 2020–2030 определены приоритеты и мероприятия по расширению практики ГСЗ в госоргане для улучшения качества услуг, предоставляемых молодежи, и популяризации массового спорта и физической культуры среди населения.

Интервью в рамках подготовки настоящего обзора показали, что существующие методы учета результа-

тов ОПП ГСЗ в различных ведомствах различны, что ведомства не всегда преследуют цели выяснить, какой стратегической задаче государственного органа соответствуют результаты, достигнутые Программой ГСЗ. Для органов МСУ, как правило, такого вопроса не возникает, так как чтобы защитить свою программу ГСЗ перед местным кенешем и получить для нее финансирование, исполнительным органам МСУ приходится очень четко обосновывать такое предложение. Кроме того, они и сами не стремятся «связываться» с новым инструментом управления, если только не видят очевидных преимуществ в достижении своих целей.

Но в государственных органах ситуация другая. В связи с тем, что учет конкретных показателей государственных ведомств ведется, преимущественно, в макропоказателях, которые подсчитывает Национальный статистический комитет КР, то можно говорить о том, что для фактического учета действий ОПП ГСЗ нужна другая система подсчета данных при планировании.

Существующая система дает обобщенные показатели. Они в большей степени учитывают тенденции, чем конкретные преимущества в конкретных сообществах, полученные при реализации ГСЗ.

Необходимо отметить, что эта система планирования в текущем году должна быть перестроена на систему управления по результатам³, в этом случае понадобится другая модель получения данных с помощью мониторинга и оценки, и данные результатов ОПП могут быть учтены более точно.

³ Постановление Правительства № 348 от 15 июля 2019

ГСЗ содействует переходу государственного управления и местного самоуправления от управления процессом к управлению результатом

Система управления в Кыргызстане сложилась таким образом, что государство в сфере социальных услуг работает с управлением процессом, а результат, в существующей системе, часто выпадает из фокуса внимания чиновников. На деле государство, в целях достижения социальной стабильности, заинтересовано в основном в том, чтобы процесс был непрерывным, чтобы «дитя не осталось без присмотра». А вот уже качество, результат этого «присмотра» отходят на второй план. Упрекать за это государство бессмысленно, лучше подумать, как сделать так, чтобы и процесс был непрерывным, и качество его повышалось, и результаты были нужными.

В этом отношении ГСЗ как инструмент управления, является наилучшим способом управления по результатам, поскольку позволяет закладывать и измерять конкретные результаты для конкретных категорий нуждающихся. Государственные заказчики платят исполнителю за конкретный результат. Однако существующая ситуация показывает, что государственные чиновники пока не учитывают конкретных результатов ОПП в итоговых результатах деятельности государственных и муниципальных органов. Это связано с тем, что пока практика несовершенна, недостаточно используются инструменты оценки в управлении. По сути, сейчас ГСЗ является предметом управления, а не инструментом достижения результатов в социальной сфере. И это соответствует разработанным нормативным документам. Однако в дальнейшей работе ГСЗ будет стимулировать государственные и муниципальные органы на применение управления по результатам по своей природе и для этого нужно будет доработать и нормативную базу.

Как показывают проведенные итоговые оценки⁴, в подавляющем большинстве случаев результаты проектов ГСЗ оказывают реальное воздействие, являются исчисляемыми, подлежат оценке и проверке и могут быть учтены конкретно в итоговых результатах работы государственных и муниципальных органов. Вопрос здесь заключается в выстраивании методов корреляции результатов ОПП в итогах работы ведомств.

Так, например, если отчеты государственного органа формулируют, в основном, затраченные усилия и описывают процесс, отвечая на вопрос «Что сделано?», то отчеты о реализации ОПП позволяют добавлять более конкретные результаты. Например, результаты ОПП, выполненных в рамках Программ ГСЗ МТСП и ГАМФКС, звучат следующим образом: 30 лиц с ОВЗ занимаются физкультурой по новой методике; 10 волонтеров обучены и ведут работу по пропаганде здорового образа жизни; 20 женщин с ОВЗ, которые испытали по отношению к себе семейное насилие и дискриминацию, получили защиту; 15 женщин прошли обучение для получения профессии (ногтевой сервис и визажист); 25 молодых людей с ОВЗ получили профессию плотника по дереву, 5 человек трудоустроены; 12 детей подготовлены к помещению в семейные формы опеки; 35 лиц с ОВЗ прошли обучение навыкам пользования новыми технологиями (компьютерная грамотность, электронная почта, интернет, мобильный интернет); и так далее.

На муниципальном уровне управление результатом проявляется не менее ярко. Органы МСУ ограничены в своих полномочиях и возможностях заниматься многими вопросами социального развития. Однако ГСЗ позволяет им добиваться конкретных результатов в виде воздействия на уязвимые группы. Например, в Оше и прилегающих сельских сообществах остро стоит проблема развития детей, оставленных родителями-мигрантами на попечение старших родственников. Муниципальная программа ГСЗ мэрии Оша помогла оказать комплексное воздействие на 500 таких детей, а 25 семей смогли решить вопрос об оформлении опеки и попечительства.

В Сумбулинском АА в рамках проекта ГСЗ открыт центр дошкольного образования «Ай-Данек» для 58 детей дошкольного возраста от 3–6 лет, целью которого является предоставление услуг по организации подготовки детей дошкольного возраста в селе Сары-Добо. Среди 60 родителей проведен опрос с целью оценки качества услуги. По мнению родителей, в детях произошли заметные положительные

⁴ МТСП проводило оценки в 2015, 2017, 2019 гг.

изменения. Дети стали лучше говорить и общаться со сверстниками; научились считать цифры от нуля до десяти и обратно, различать и классифицировать цвета, предметы и геометрические фигуры, домашних и диких животных; стали разбираться в направлениях (направо-налево), петь и танцевать; привыкли соблю-

дать расписание и подчиняться графику; приобрели навыки работы ручками, карандашами, ножницами; научились лепить из пластилина, собирать пазлы и лего-конструкции, изображать персонажей сказок. Прогресс в развитии восемнадцати детей родители оценили на «отлично», большая часть – на «хорошо».

ГСЗ интегрирует в государственное управление и местное самоуправление лучший опыт и новые управленческие технологии

Сам по себе ГСЗ как аутсорсинг во многом является инновационным способом управления для государственных и муниципальных заказчиков в Кыргызстане. Именно с относительной новизной инструмента связаны многие несовершенства в применении ГСЗ, обнаруженные во время обследования.

Существенной, фундаментальной инновацией с точки зрения иерархической системы управления является многофакторность и разнообразие деятельности внутри ГСЗ. В отличие от обычного, повседневного иерархического функционала представители государственных заказчиков сталкиваются с необходимостью

заказывать и контролировать во многом непонятные им самим проекты. И для сотрудников государственных и муниципальных органов необходимы дополнительные инструкции и квалификация, чтобы работать с таким управлением целостно, включая результаты в итоговую работу государственных и муниципальных органов.

Управленческой инновацией является также широкое вовлечение в процесс управления ГСЗ самих бенефициаров и представителей стороны исполнителей. Так, в конкурсных комиссиях, согласно требованиям законодательства, должны участвовать и те, и другие.

ГСЗ позволяет использовать в реализации социальной политики опыт специалистов, имеющих профессиональные навыки и компетенции, отсутствующие у заказчика. В рамках общественно-полезных проектов ГСЗ позволяет государственным органам и органам МСУ решать социальные проблемы, по работе с которыми у них не хватает кадрового и технического потенциала

Для ГАМФКС в условиях ограничения штатной численности и полномочий остро стоит вопрос нехватки специалистов по взаимодействию с молодежью. ГСЗ позволяет охватывать молодежь из отдаленных ре-

гионов и повышать потенциал сотрудников как центрального аппарата, так и региональных подразделений в администрировании, мониторинге реализации ОПП на местах.



Благодаря ГСЗ, мы теперь знаем как проводить заседания грантовой комиссии, мониторить мероприятия наших исполнителей ГСЗ, все это должно проходить открыто и прозрачно, раньше я такого опыта не имел.

Из интервью с сотрудником ОПП ГАМФКС

МТСП получает возможность через ГСЗ вовлекать в процесс предоставления социальных услуг специалистов по раннему развитию, геронтологов, психологов,

специалистов по работе с жертвами насилия и многих других.

Для органов местного самоуправления это еще более актуально, так как их штатная численность очень ограничена, как и возможности привлекать специалистов по контракту. В настоящее время невозможно увидеть в штате органа МСУ психолога или специалиста по семейному насилию, зачастую там нет даже юристов и специалистов по работе с молодежью (либо эти должности совмещает специалист по социальной работе, что не позволяет говорить об эффективности). Поэто-

му только через ГСЗ органы МСУ могут вести многие виды работы с молодежью (Ленинский АА, 2019 г.), информационные кампании (Баткен и Кочкор-Ата, 2018 г.), противодействие семейному насилию (Ош, 2019 г.) и др. На уровне государственных органов это могут быть вопросы противодействия ВИЧ-СПИД, пропаганда здорового образа жизни, работа с выпускниками интернатов учреждений и др.



В Ленинском АА возможности для социализации и развития 3580 молодых граждан ограничены школой, частными коммерческими курсами, «спортивным полем» – местом неформального общения школьников во внеурочное время; подростки из соседних сел мало знают друга, мало общаются даже молодые люди, живущие на соседних улицах. Дети и молодежь в свободное от учебы время собираются в неформальные группы, распивают спиртные напитки, участвуют в драках, занимаются рэкетом и мелким хулиганством на улицах. Неумение молодежи и детей организовать свободное время с пользой для себя, в конечном счете, отрицательно сказывается на их развитии и может привести к негативным последствиям в их общественной жизни в будущем. ГСЗ помог проанализировать и сформулировать проблемы социализации и развития молодежи и более четко сформулировать молодежную политику на уровне МСУ. Также ГСЗ содействовал выбору практического инструмента реализации молодежной политики в контексте «молодежь – цель и средство развития». Так, в Ленинском АА со стороны органа МСУ принято решение о содействии созданию и развитию молодежного НКО. В Узун-Кырском АА главой айыл окмоту принято решение поддержать «девичье крыло» молодежного комитета, предоставив девочкам помещение в клубе для организации общественной работы и социальной жизни.

Из интервью с сотрудниками Ленинского и Узун-Кырского айыл окмоту

В то же время, ГСЗ требует переподготовки персонала заказчика в управленческих целях. Система государственного управления Кыргызстана выстроена иерархически. ГСЗ же требует работы в более сложных условиях, которые не предполагают полного единоначалия и полностью расписанных функций. Это требует дополнительных навыков работы, и представлений о правилах согласования целей, результатов. НКО-исполнители ОПП действуют на основаниях, отличающихся от рамок работы государственных органов. Поэтому техника работы с ними должна быть выстроена специальным образом. НКО менее регламентированы, в большей степени мотивированы, лучше понимают ситуацию, могут допустить большую свободу в

действиях своих сотрудников. Именно поэтому они могут быть более успешными в опробовании инновационных методов для достижения результатов, более свободны в привлечении дополнительных фондов в реализуемые проекты. Поэтому должна быть соответствующая квалификация у работников государственных органов, которые бы понимали, как работать с другим типом организаций (НКО), способствующих достижению лучших результатов.

Поэтому для расширения практики ГСЗ необходимы государственные и муниципальные служащие, которые бы понимали особенности работы с НКО и могли бы выстроить систему таким образом, чтобы укрепить

5 Пока в системе государственного управления в целом и в системе социального развития в частности управление по результатам не применяется. Частично это противоречит Закону о КР «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 18 февраля 2014 года, № 35, который внес дополнения и изменения в 5 законов КР в части мониторинга и оценки. Это объясняется, в том числе, тем, что указанный закон носит рамочный характер и не содержит специальных рекомендаций о том, как должны действовать механизмы МиО в системе государственного управления.

сильные стороны НКО и максимально сгладить их недостатки. Особенно это касается системы мониторинга и оценки, за счет которой можно реально усилить потенциал системы, реализующей ГСЗ, если принимать во внимание и внедрять рекомендации проведенных оценок.⁵

Нужно учесть и то, что ГСЗ реализуется в разных формах и государственные и муниципальные специалисты по ГСЗ должны хорошо разбираться в вопросах о том, в каком случае должен применяться ОПП, в каком закупки, в каком талоны.

Для этого необходима система подготовки кадров, которая бы работала как на долгосрочной основе (например, курсы при подготовке государственных и муниципальных служащих), а также кратковременно работающие курсы, в том числе, виртуальные курсы Академии государственного управления при Прези-

денте КР. При этом эти программы и курсы должны основываться на действующей практике реализации и оценки ГСЗ. Должны проходить регулярные конференции по обмену опытом с разными странами, для обмена опытом, выявления лучших практик адаптации ГСЗ для локальных условий.

Для таких решений нужно отработать с Государственной кадровой службой требования к ряду должностей, которые занимаются ГСЗ и разработать рекомендации по повышению квалификации, а также подготовить концептуальные требования к соответствующим программам подготовки и долгосрочным и краткосрочным курсам.

Также было бы рационально ввести соответствующие функциональные требования в должностные инструкции ответственных работников государственных органов всех уровней.

ГСЗ усиливает прозрачность исполнителей государственной и местной социальной политики и подлежит мониторингу в антикоррупционном отношении

Закон о ГСЗ большое внимание уделяет прозрачности и противодействию коррупции. Так, в отношении конкурса ОПП стали прозрачными критерии отбора и сроки определения победителей конкурса ОПП; установлено требование о проведении информационного собрания для разъяснения условий проведения конкурса; установлено требование о создании электронной базы данных участников конкурса. Установлены жесткие требования к обнародованию результатов конкурса: приказ государственного заказчика об участниках конкурса и их рейтинговый список публикуются на официальном сайте государственного заказчика не позднее, чем через 3 рабочих дня со

дня издания приказа с указанием наименований организаций победителей конкурса, финансируемых общественно-полезных проектов и полученных ими баллов, а в случае отсутствия официального сайта – размещаются на его информационной доске (стенде).

В 2020 году государственные заказчики соблюдают указанные требования закона, а мнение исполнителей в отношении уровня коррупции стало более благоприятным. Так, например, проведение конкурса ОПП в рамках реализации ГАМФКС не вызвало никаких нареканий со стороны гражданского общества.



Будучи членом грантовой комиссии ГАМФКС, могу заверить, что отбор членов был открытым, проходил с соблюдением всех требований, строго по закону. ГАМФКС вообще никак не препятствует работе, наоборот делегировал всю работу экспертам. При этом снят конфликт интересов: те, кто потенциально участвует в конкурсе на ГСЗ, не могут быть членами комиссии.

Мнение члена конкурсной комиссии ГАМФКС

Усилены требования как к открытости организаций-исполнителей, так и к защите их интересов: закон определяет перечень документов, необходимых для

участия в конкурсе общественно-полезных проектов, и делит их на открытые⁶ и закрытые (конфиденциальные), куда включены проектное предложение и его

бюджет (предоставляются в запечатанном конверте либо направляются по электронной почте в формате PDF в закодированной форме).

Закон обязывает государственного заказчика регистрировать и вести учет предложенных кандидатов от представителей гражданского общества для включения в состав грантовой комиссии (с обязательным указанием даты и времени подачи заявления на участие в отборе в журнале регистрации заявлений) и по мере поступления предложений публиковать фамилии и имена предложенных кандидатов и их резюме на своем официальном сайте, а в случае отсутствия официального сайта – размещать на своей информационной доске (стенде).

Закон детально раскрывает содержание критериев оценки проектных предложений: направленность предлагаемого проекта на достижение целей объявленного конкурса; соответствие ресурсных и профессиональных возможностей участника конкурса реализации проекта; актуальность проекта; бюджет проекта; привлечение дополнительного финанси-

рования для реализации проекта из иных источников (в случаях, когда это применимо); ожидаемая результативность проекта; возможность продолжения деятельности после окончания финансирования проекта в рамках общественно-полезного проекта (в случаях, когда это применимо).

Обзор сайтов государственных заказчиков показал, что указанные требования закона, направленные на усиление прозрачности и противодействие коррупции в основном, выполняются. На сайте МТСП⁷ представлены все документы, касающиеся внутренних процедур реализации ГСЗ. На сайте ГАМФКС⁸ частично представлены процедуры реализации ГСЗ, обнародована Программа ГСЗ, состав комиссии ГСЗ и результаты проведенного конкурса. В 2018 году Республиканский Центр СПИД начал внедрение программы ГСЗ, соответствующие документы размещены на сайте заказчика⁹. Коллекция документов, касающихся программ и проектов ГСЗ, выполненных органами МСУ, доступна на сайте Института политики развития¹⁰.



На уровне национальной политики ГАМФКС начало внедрение общественной экспертизы государственных социальных программ на их чувствительность к интересам и потребностям молодежи, что значительно позволяет усилить голос молодежи и ее возможности в продвижении своих интересов. В результате, по сегодняшний день, ГАМФКС стабильно удерживает 2-3 места в рейтинге Индекса доверия населения (ИДН) .

Из интервью с руководством ГАМФКС

Исходя из интервью и анализа документов, можно сделать вывод, что в целом доступ потенциальных исполнителей к участию в конкурсах и реализации программ ГСЗ обеспечен. И в то же время необходимо указать на недостатки, выявленные в работе конкурсных комиссий и реализации проектов.

Так, на официальных сайтах не представлены документы, по которым можно судить об эффективности

проведения проектов ГСЗ (нет сравнительного анализа количества проектов, участвующих организаций, итогов проведенных оценок (хотя оценки проводились регулярно), а также данных о том, какие решения приняты по итогам реализованных проектов.

Кроме того, закон определяет порядок подачи и приема конкурсных документов тремя способами: лично; по почте; по электронной почте; посредством

⁶ В число открытых документов входят следующие: заявление о неимении задолженностей по налогам и страховым платежам в Социальный фонд Кыргызской Республики и иным обязательствам, копии программного отчета о деятельности организации за предыдущий год, свидетельства о регистрации организации в качестве юридического лица, устава организации, документов об образовании и резюме исполнителей общественно-полезного проекта.

⁷ Доступно по ссылке: <https://mlsp.gov.kg/gosudarstvennyj-sotsialnyj-zakaz/>

⁸ Доступно по ссылке: <http://sport.gov.kg/contents/viewcontent/id/437/pid/335>

⁹ Доступен по ссылке: <http://aidscenter.kg/ru/gosudarstvennyj-sotsialnyj-zakaz.html>

¹⁰ Доступно по ссылке: <http://dpi.kg/ru/activity/mun-order/projects/>

официального сайта государственного заказчика или специального интернет-сайта. Однако пока ни один из заказчиков не создал соответствующие условия для удаленной подачи документов в электронном формате и не опубликовал электронную базу данных участников конкурса, как этого требует закон¹¹.

Особые трудности в отношении формирования конкурсных комиссий испытывают органы МСУ, так как в муниципалитетах, особенно сельских, количество НКО очень ограничено, а иногда их вообще нет. Иногда органы МСУ вынуждены буквально уговаривать представителей НКО подключиться к работе комиссии. В результате в состав комиссии могут попадать представители НКО, которые не очень хорошо представляют себе, в чем заключается их функция. А требования к представителям НКО в таких комиссиях достаточно высокие, нужно осознание стратегических целей и текущих задач, понимание сущности грантовых заявок, умение оценить потенциал заявителей и другие. Органам МСУ, особенно сельским, с большим трудом удается формировать конкурсные комиссии. Если муниципалитет расположен недалеко от крупного города, есть возможность хотя бы пригласить «варяга», приезжего члена комиссии, но в отдаленных местностях проблема часто приобретает практически нерешаемый статус. Органам МСУ в качестве инновационной идеи предлагается проводить заседания конкурсных комиссий в он-лайн с участием экспертов из других регионов. Сейчас IT-технологии позволяют делать это с использованием разнообразных инструментов.

Сохраняется некоторый объем подозрений в адрес конкурсной комиссии МТСР, в основном, из-за случаев участия в составе комиссии участников конкурса или аффилированных с ними лиц. В этом направлении все зависит от политической воли руководителя ведомства и контроле за соблюдением установленных законом процедур и требований.

В одном из государственных органов долгое время существовала практика, когда члены конкурсной комиссии сами же являлись участниками конкурсов ОПП или были с ними аффилированы. Недостаточно тщательно и регулярно проводятся мониторинг и оценка проектов. Опыт, полученный МТСР в рамках мониторинга и оценки проектов, не учитывается при принятии решений о финансировании общественно полезных проектов. Так, данные предыдущего мониторинга проектов показали наличие явного несоответствия деятельности некоторых проектов с техническими заданиями проектов. Однако, при последующем отборе проектов на финансирование данные о неудовлетворительном исполнении предыдущих проектов не учитываются грантовой комиссией. Например, НКО может не нарушать требования контракта в отношении целевого финансирования, однако предоставлять некачественные услуги заведомо зная об этом или не исполнить индикаторы, установленные в рамках ожидаемых результатов¹². Встречаются ситуации, когда необоснованно подменяется форма ГСЗ: для «подтягивания» задачи под конкретного поставщика вместо государственных закупок услуг используется форма общественно-полезного проекта.

ГСЗ как инструмент достижения синергетического эффекта при реализации социальной политики

ГСЗ обладает огромным, но пока недостаточно реализованным потенциалом межсекторного взаимодействия, прежде всего потому, что для НКО-исполнителей не существует ведомственных барьеров. В Кыргызстане уже функционирует немало негосударственных центров, оказывающих комплексные и превентивные услуги, занимающиеся комплексными

межсекторными социальными проблемами, например, проблемой насилия в семье, которая имеет не только социальные, но и правовые, и финансовые последствия для государства и общества.

Например, анализ, проведенный по инициативе Ассоциации кризисных центров, Объединения сельских женщин «Алга» и независимых экспертов¹³ показал,

¹¹ Законодательство требует опубликования базы данных на информационном сайте заказчика. В то же время, отсутствие публикации не означает, что база данных отсутствует. Так, РЦ СПИД электронная база данных создана и велась согласно законодательству, но не была опубликована на сайте заказчика.

¹² Отчет по оценке общественно полезных проектов, реализованных в рамках государственного социального заказа. МТСР, 2019.

¹³ Елиференко А. Темирова Т., Молдошева А. Сколько стоит насилие в семье? Публикация в рамках Проекта «Сколько стоит насилие в семье?», реализованного в 2012 году на базе города Бишкека по инициативе представителей Ассоциации кризисных центров, Объединения сельских женщин «Алга» и независимых экспертов. Бишкек, 2012 г.

Обзор воздействия ГСЗ на государственном и муниципальном уровне управления в КР, 2020

что единый цикл работ по работе с жертвами насилия должен включать психологическую и правовую помощь, социальное сопровождение, медицинскую помощь пострадавшим. До сих пор в структуре государственного управления этот цикл в едином виде не существует.

Практически каждая группа нуждающихся в социальном развитии и решении острых социальных проблем взаимодействует с различными ведомствами и службами, которые, в свою очередь, слабо взаимодействуют между собой, что тормозит решение проблем и делает услуги менее эффективными. В этом отношении исполнители ГСЗ имеют огромные преимущества перед любым государственным органом и органом местного самоуправления.

Повышение эффективности решения межсекторных проблем через применение ГСЗ и вовлечение НКО хорошо демонстрирует пример работы с семьями в трудной жизненной ситуации. Например, ОО «Дети Тянь-Шаня» в Балыкчы осуществляет патронаж 50 семей в ТЖС, предоставляя им помощь в воспитании и

содержании детей, помогая устроиться на работу или начать небольшое предпринимательское дело. Таким образом ОО «Дети Тянь-Шаня» сводят воедино усилия, которые в государственном секторе должны были бы предпринять несколько государственных служб.

Как правило, в рамках ГСЗ межведомственные взаимосвязи устанавливаются силами самих НКО-исполнителей. Например, Сосновский детский дом привлекает в рамках ОПП педагогов по рисованию, обучению младших школьников. Таким же образом поступают организации, которые долгое время занимаются предоставлением услуг определенным группам, имеют свой опыт и авторитет в оказании услуг.

В то же время НКО, которые только начинают работать, опираются, в основном, на собственные возможности и хотя получают положительный результат, но он без межведомственного взаимодействия может оказаться неустойчивым. Можно привести в пример работу по обучению детей с отставанием в развитии в селе Жаны-Жер.



Организация занимается обучением детей с задержками в развитии и инвалидностью, показывает неплохой результат. Но мы не работаем с Министерством образования или с педагогическими вузами. Просто не думали об этом.

Из интервью с исполнителями ОПП

Общественно-полезные проекты, выполняемые в рамках ГСЗ одного ведомства, например, МТСР, вполне могут быть функционально связаны с другими ведомствами – к примеру, министерствами образования и здравоохранения. Однако некоторым организациям, исполняющим ГСЗ, бывает сложно выстроить взаимосвязи с другими министерствами, поэтому было бы более эффективным, в том числе и в отношении достижения институционального эффекта, если бы общественные советы министерств и ведомств помогали выстраивать связи с соответствующими НКО в рамках реализации проектов смежных ведомств. Это позволит сделать более устойчивыми результаты проектов. Полезен был бы обмен информацией о реализации программ ГСЗ между ведомствами.

К сожалению, в Кыргызской Республике в отношении межведомственного взаимодействия работа ведется не на должном уровне, что связано с иерархической отраслевой структурой управления и слабыми гори-

зонтальными связями и с непрописанной ответственностью за конечный результат. Поэтому организация межведомственного взаимодействия для реализации ГСЗ должна быть реализована как на уровне принятия политических решений, так и на уровне соответствующих протоколов взаимодействия между ведомствами с соответствующими обязательствами перед населением.

Существует также проблема взаимодействия между государственными органами и органами местного самоуправления, которая также негативно отражается на скорости внедрения ГСЗ. Суть этого воздействия заключается в том, что попытки организации услуг в отдаленных местностях в рамках ведомственных программ ГСЗ всегда будут менее успешными, чем если бы полномочия вместе с соответствующими ресурсами были делегированы органам местного самоуправления, которые априори лучше знают ситуацию на местах. В свою очередь, органы МСУ крайне огра-

ничен в выборе тем для ГСЗ, так как большинство социальных проблем и услуг, остро необходимых местным сообществам, не могут быть профинансированы из местного бюджета, поскольку входят в сферу ответственности соответствующих государственных уполномоченных органов. Есть множество примеров, когда органы МСУ оказывали поддержку негосударственным социальным центрам, а потом попадали под санкции надзорных органов за нецелевое расходование средств. В 2020 году существует единственный способ решения данной проблемы – делегировать полномочия по организации многих неспециализи-

рованных социальных услуг органам местного самоуправления. Некоторый прогресс в этом процессе наметился, однако до практических результатов еще очень далеко. Пока не подействовал даже Указ Президента Кыргызской Республики «Об объявлении 2019 года Годом развития регионов, цифровизации и защиты детей», где было прямое указание на необходимость организации предоставления социальных услуг детям путем делегирования соответствующих полномочий и ресурсов органам МСУ и путем организации их с помощью ГСЗ.

Организационные аспекты реализации программ ГСЗ

Эффективная система управления ГСЗ может считаться действующей, если она функционирует в определенных институциональных и ресурсных условиях.

Первейшее условие – адекватная первичная законодательная среда, содержащая логически связанные рамочные законы, касающиеся управления в стране, в сфере, и конкретно касающиеся ГСЗ, которая в Кыргызстане создана и функционирует – выполняется. Анализ наличия необходимых институциональных и

организационных условий для эффективного управления ГСЗ заказчиком, представленный в таблице ниже, показал, что примерно 65% данных условий создано полностью или частично. Однако для достижения максимальной эффективности требуются усилия по выполнению еще 35% условий. В основном, не созданы условия для надлежащих мониторинга и оценки реализации ГСЗ, а также повышения квалификации сотрудников заказчиков.

Таблица 2. Наличие в системе управления КР условий, необходимых для эффективного управления ГСЗ заказчиком

Условия, необходимые для эффективного управления ГСЗ заказчиком	Наличие условий
Планирование программы ГСЗ ведется с учетом целей текущей социальной политики государственных и муниципальных органов	Присутствует частично
Оценка исполнения Программ ГСЗ служит источником данных для оценки исполнения государственных программ социальной политики	Отсутствует
Планирование происходит (в том числе, с учетом мнения целевых групп) путем выявления социально значимых проблем для включения в программу ГСЗ	Присутствует частично
В государственных и муниципальных органах существует организационная структура исполнения ГСЗ	Присутствует частично
Система МиО программы ГСЗ является реальным инструментом управления программой	Присутствует частично
По итогам оценок или экспертизы общественно полезных проектов ГСЗ принимаются решения и производятся изменения для повышения эффективности реализации проектов	Присутствует частично
Предусмотрен бюджет на реализацию программы и мониторинг и оценку (законодательство предусматривает возможность использования до 5% от суммы, выделенной на ГСЗ, на МиО и прочие административные расходы)	Отсутствует
Осуществляется контроль соблюдения стандартов социальных услуг в рамках ГСЗ	Присутствует

Условия, необходимые для эффективного управления ГСЗ заказчиком	Наличие условий
Существуют методические документы по реализации ГСЗ и проведению МиО в государственных и муниципальных органах	Присутствует частично
Система отбора и предоставления ОПП действует прозрачно, с равным доступом для всех потенциальных исполнителей к участию в конкурсах и реализации программ ГСЗ	Присутствует
Наличие квалифицированных сотрудников и руководителей в государственном органе и органе МСУ	Присутствует частично
Существуют должностные инструкции и система повышения квалификации по направлению реализации ГСЗ и МиО ГСЗ	Отсутствует
Привлечены партнерские государственные ведомства для решения межведомственных задач	Присутствует частично

Организация деятельности заказчика и кадровый потенциал

Во всех ведомствах существуют подразделения и/или лица, ответственные за реализацию программ ГСЗ. Во всех государственных и муниципальных органах структуры реализации ГСЗ – различные, в соответствии с особенностями объема работ и задач ГСЗ. Наиболее мощный аппарат реализации ГСЗ представлен в МТСР. Структура исполнения ГСЗ подчинена заместителю министра. Во всех подразделениях есть сотрудники, ответственные за представление в грантовой комиссии тем; есть сотрудники, которые работают с выявлением потребностей населения, формируют программы, темы грантовых конкурсов, в соответствии с программой, технические задания. Также есть положение о грантовой комиссии и сотрудники, которые набирают представителей НКО в грантовую комиссию. Как указывалось выше, МТСР регулярно проводил оценку реализации проектов, однако рекомендации не были включены в систему исполняемых решений.

В ГАМФКС ГСЗ реализуется в течение трех лет и объем финансирования достаточно невысок; данным направлением в ведомстве занимаются двое сотрудников. На этапе разработки программы, процедур реализации ГСЗ задействован отдел по молодежной политике; а на этапе его реализации ответственность за реализацию всех процедурных вопросов (начиная с объявлений, и др.) возложена на отдел по работе с общественностью и молодежными организациями и отдел по спорту. При подготовке тем и отборе проектов участвуют сотрудники всех подразделений. В ко-

миссию по отбору грантов приглашаются НКО. В оценке проектов и в целом в освоении этого направления им помогает Общественный совет ГАМФКС.

В органах МСУ ГСЗ занимаются социальные работники или специалисты по инвестициям. В с. Ленинское в ходе реализации проектов была установлена связь с молодежным советом при главе айыл окмоту и это можно считать положительным опытом, потому что это усиливает горизонтальные связи в жизнедеятельности села. В дальнейшем этот опыт может быть распространен.

Как указывалось выше, оценка должна стать одним из основных инструментов в управлении реализацией ГСЗ государственных и муниципальных органов. Это необходимо по ряду причин: в том числе, для того, чтобы аккумулировать результаты работы проектов ГСЗ в общие рамки функционирования государственных и муниципальных органов. Проектная работа не связана напрямую функцией подчинения и реализацией строгих правил (кроме реализации государственных стандартов получения государственных услуг министерства), что и является ее положительной стороной. ГСЗ реализуется различными НКО с различным потенциалом, которые работают с группами населения, для которых по различным причинам получение услуг в стандартных условиях невозможно или затруднено. Поэтому управление проектами ГСЗ должно строиться, основываясь на МиО.

Методические документы по реализации ГСЗ

В связи с тем, что законодательная сфера в разных странах описана по-разному, институциональные и методические документы не могут быть созданы по единому образцу. Это связано еще и с тем, что каждое государственное или муниципальное ведомство ставит свои задачи для реализации ГСЗ, а, следовательно, под них и должны разрабатываться инструктивные и методические документы. Однако должны быть подготовлены рекомендации по подходам к разработке подобных документов.

Наиболее полно разработаны документы в МТСР – это не удивительно, потому что ГСЗ в этом ведомстве действует на протяжении достаточно большого времени и МТСР постепенно оснащается всем требуемыми документами. В распоряжении отдела существует

пакет документов, регламентирующих работу грантовой комиссии, отдела мониторинга – рекомендации и методики по работе с мониторингом и оценкой. Все документы выложены на сайте и доступны для знакомства. В ГАМФКС также разработаны и приняты документы, регламентирующие деятельность грантовых комиссий и других функций по обеспечению ГСЗ. Однако эти данные не представлены на сайте. Еще сложнее ситуация с нормативными документами муниципалитетов. Информацию о том, что происходит в муниципалитетах в сфере ГСЗ, можно найти преимущественно на сайте Института политики развития¹⁴. Необходимо рассмотреть дополнительные источники для доступа к такой информации¹⁵.

Мониторинг и оценка исполнения программ ГСЗ заказчиком

Для эффективных МиО в государственном или муниципальном органе должны быть предусмотрены структуры, которые бы занимались МиО проектов ГСЗ, которые бы тесно работали с ведущими подразделениями государственного органа. Но могут быть предусмотрены и другие способы проведения оценки ОПП. Отдел мониторинга и инспектирования социальных услуг существует в 2020 году только в МТСР. Первоначально он подчинялся заместителю министра, но к настоящему моменту времени отдел ввели в состав отдела аудита, что существенно снижает его статус и возможно затруднит сотрудничество с ключевыми подразделениями МТСР. МТСР проводил регулярную оценку проектов, собственными силами и пользуясь услугами независимых организаций, проводя для этого специальные конкурсы.

Мониторинг ОПП в ГАМФКС помогли провести специалисты общественного совета, на волонтерской основе. Однако, если рассматривать эту практику как постоянную, то нужно предусматривать специальные требования к участникам ОС, которые могут быть заменены на тех, кто не располагает соответствующей квалификацией. Внешняя оценка не проводилась.

Внешняя оценка ОПП в муниципальных органах также пока не проводилась. По итогам реализации проекта был проведен опрос удовлетворенности проектом в Узун-Кырском айылном аймаке. Однако, это не управленческая оценка, которая бы свидетельствовала о достижении социальных планов. Руководители муниципальных органов и руководители проектов в муниципальных органах проводили внутренний мониторинг в соответствии с планом реализации проектов и оценивали общие достижения.

В связи с важностью проведения МиО и выявления эффективности реализации ОПП важно продумать механизм проведения независимых оценок ОПП в тех ведомствах, которые реализуют ГСЗ.

Однако ни у одного ведомства не предусмотрены бюджеты на мониторинг и оценку. Даже у МТСР, где существует отдел МиО, выезды для проведения мониторинга помогала выполнять донорская организация. Бюджет на проведение оценки в разные годы формировался из различных источников.

¹⁴ Это хорошая практика, однако необходимы источники информации, за которые были бы ответственны сами муниципалитеты, может быть дополнительно предложить эту функцию Союзу МСУ.

¹⁵ В 2020 году ГАМСУМО совместно с Союзом МСУ и Институтом политики развития планирует запустить Портал лучшей практики местного самоуправления, где в числе других хороших практик будут представлены как результаты ГСЗ в органах МСУ, так и вся имеющаяся нормативная правовая база, включая НПА муниципального уровня.

Глава III.

Социальный аспект воздействия применения государственного социального заказа в КР

32

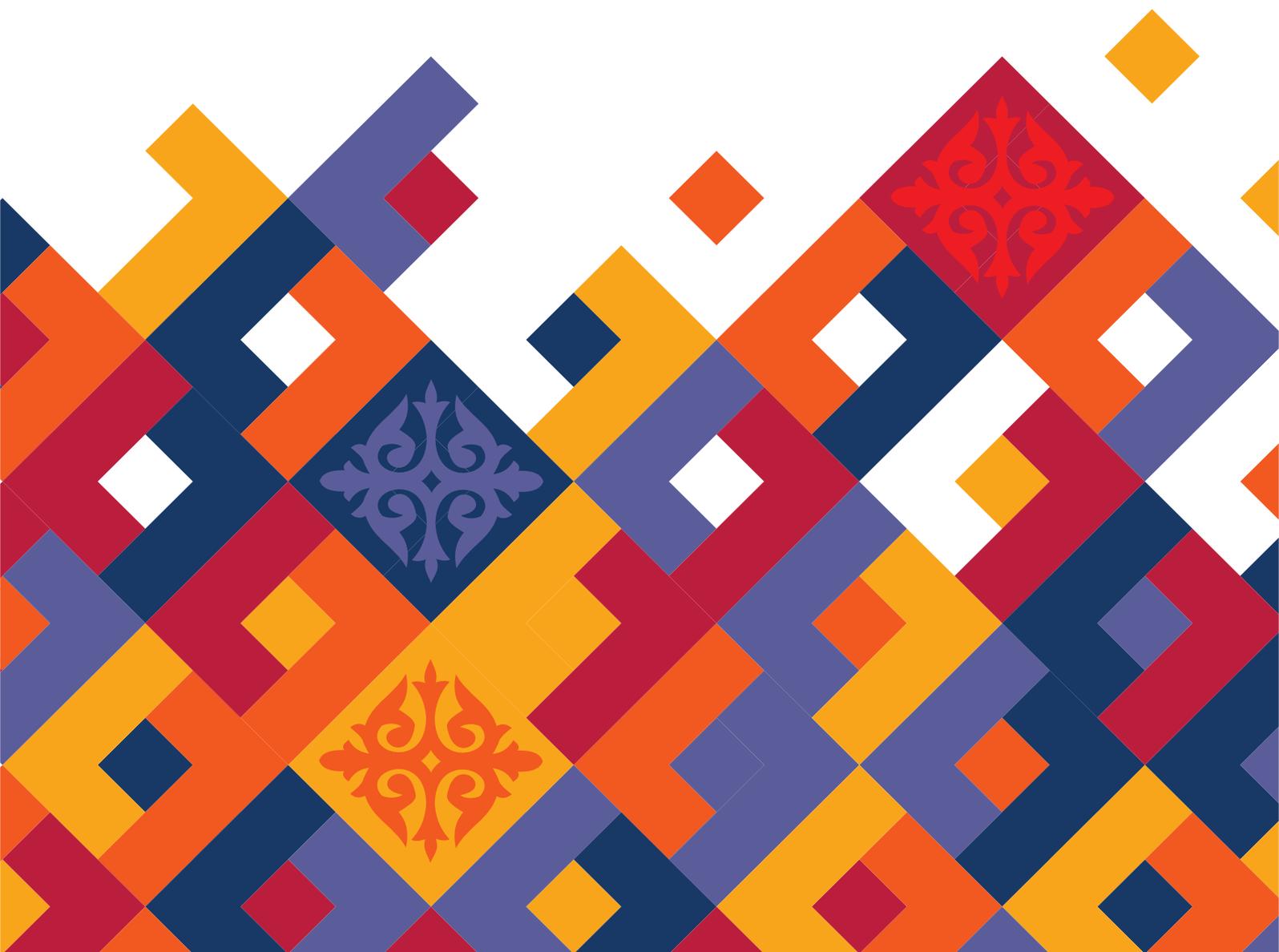
ГСЗ как инструмент внедрения инноваций в социальном развитии

33

ГСЗ как инструмент охвата исключенных уязвимых групп и расширения числа лиц, вовлеченных в социальное развитие

35

ГСЗ как инструмент повышения уровня удовлетворенности бенефициаров качеством, доступностью и объемом услуг и решения проблем



ГСЗ как инструмент внедрения инноваций в социальном развитии

НКО быстрее, чем любые государственные органы, воспринимают и внедряют в практику инновации – как методологические, так и технические. Кроме того, НКО легче применяют тестовые методы, апробацию, поскольку сама их миссия часто ориентирована на инновации. В силу организационной гибкости НКО способны быстрее и легче перестроиться для апробации или внедрения инновации. Поэтому для государственных заказчиков выгодно прибегать к ресурсам НКО для апробации инноваций, в том числе, для принятия решений о последующем внедрении в практику государственного и муниципального управления. К слову, большое количество инноваций в социальном развитии в Кыргызстане внедрялась сначала именно со стороны НКО, а уже потом получало признание на государственном уровне и интегрировалось в официальные программы и методологию социального развития.

ГСЗ делает инновации доступными и на уровне местного самоуправления. В отношении борьбы с семейным насилием, проведения информационных кампаний, других не стандартизированных действий, ГСЗ дает возможность применить инновационные подходы социальной работы и социального развития. Например, в отношении работы с молодежью для сельских сообществ являются инновационными любые интерактивные практики развития и социализации молодежи. По признанию исполнителей ГСЗ в одном из сельских муниципалитетов, инновацией стало уже то, что девочек по выходным отпускали из дома для участия в тренингах. Здесь же для развития и социализации молодежи НКО-исполнитель применил инновационные методики самооценки и саморазвития молодежи, национальные настольные игры и другие новые методики. Становятся доступными не только методические, но и технические инновации.



Дневной реабилитационный центр «Зирек» для детей с инвалидностью в Каргалыкском айыл окмоту Тогуз-Тороузского района, созданный в рамках ГСЗ, хорошо оборудован, есть сенсорно-релаксационная комната, сухой бассейн, специальные сенсорные панели для развития моторики рук, ног, для каждого ребенка разрабатывается индивидуальная программа развития. Радости родителей нет предела, они видят прогресс в развитии своих детей, которые начали посещать центр с лета 2015 года. Постоянно приходят 25 детей, 18 из них приходят 3 раза в неделю.

Зайнап ЭШМУРАТОВА, председатель правления общественного фонда «Семья – каждому ребенку»

МТСП в рамках своей Программы ГСЗ также получает возможность предоставить своим бенефициарам инновационные методы и услуги. Ярким примером стал ГСЗ, направленный на обучение танцам девочек с инвалидностью (колясочников). Другой пример – 35 ЛОВЗ прошли обучение навыкам пользования новыми технологиями (компьютерная грамотность, электронная почта, интернет, мобильный интернет) через ГСЗ, реализованный ОО Равные возможности «Dream-Мечта».

ГАМФКС имеет опыт поддержки ОПП, ориентированных на внедрение социальных инноваций: к примеру,

проведение инновационного мейкатона, в рамках которого были созданы прототипы для людей с инвалидностью в целях внедрения инклюзии, проекты поддерживали эффективное молодежное участие в решении вопросов местного значения, миростроительства с участием молодых медиаторов; широко поддерживается деятельность по расширению волонтерского движения и инновационных механизмов вовлечения все новых представителей молодежи в добровольчество и др.

ГСЗ как инструмент охвата исключенных уязвимых групп и расширения числа лиц, вовлеченных в социальное развитие

ГСЗ позволяет добиваться большей глубины проникновения социального развития – включение в систему «потерянных» групп, выявление новых групп. Таким образом, усиливается адресность социальных услуг, поскольку НКО-исполнители ОПП могут доставить социальные услуги до отдаленных мест, куда «не дотягиваются руки» государственного заказчика

Это свойство ГСЗ хорошо проявляется на примере программы ГСЗ ГАМФКС. Отвечая за молодежную политику и политику развития спорта в Кыргызской Республике в целом, агентство весьма ограничено в инструментах управления этим развитием. ГСЗ же позволяет агентству решать проблемы вовлечения сельских женщин и девочек в массовый спорт, расширения участия молодых людей с инвалидностью в физическую активность. Кроме того, ОПП в качестве приоритета поддерживались прежде всего в отдаленных районах, приграничных зонах.

Особенно важно это при решении проблемы оказания социальных услуг нуждающимся категориям, граждан, проживающим в отдаленных местностях. Если речь идет о детях с инвалидностью, то они могут быть исключены из системы социальной защиты просто в силу менталитета. К сожалению, в некоторых сельских районах Кыргызстана до сих пор есть дети с ограниченными возможностями здоровья, которых просто не показывают соседям, вся их жизнь ограничивается родительским домом и двором. Есть факты, когда через ГСЗ НКО-исполнители выявляли десятки таких детей и включали их в процесс социального развития, помогая родителям оформить необходимые документы и получить помощь и услуги. Но для начала их приходилось убеждать в том, что это возможно и полезно.

Также это актуально в свете проблемы детей, оставшихся без попечения родителей, уехавших в качестве мигрантов на заработки. Официальная система защиты может «не видеть» этих детей, оставшихся на попечении родственников, а у органа МСУ не хватает ресурсов для их своевременного выявления. На помощь также приходят НКО-исполнители ГСЗ, которые самостоятельно или с помощью волонтеров выявляют такие случаи.

Важно это и в отношении пожилых граждан, которые зачастую просто не осознают, в какой помощи они нуждаются и как они могут ее получить. В Кыргызстане множество примеров, когда НКО-исполнители ГСЗ выявляют представителей этой категории уязвимых и предоставляют им необходимую помощь и услуги. Например, ОО «Асейнур» в рамках ГСЗ от МТСП предоставил в 2019 году консультации 250 пожилым гражданам, до которых официальные службы «дотянуться» не в состоянии.

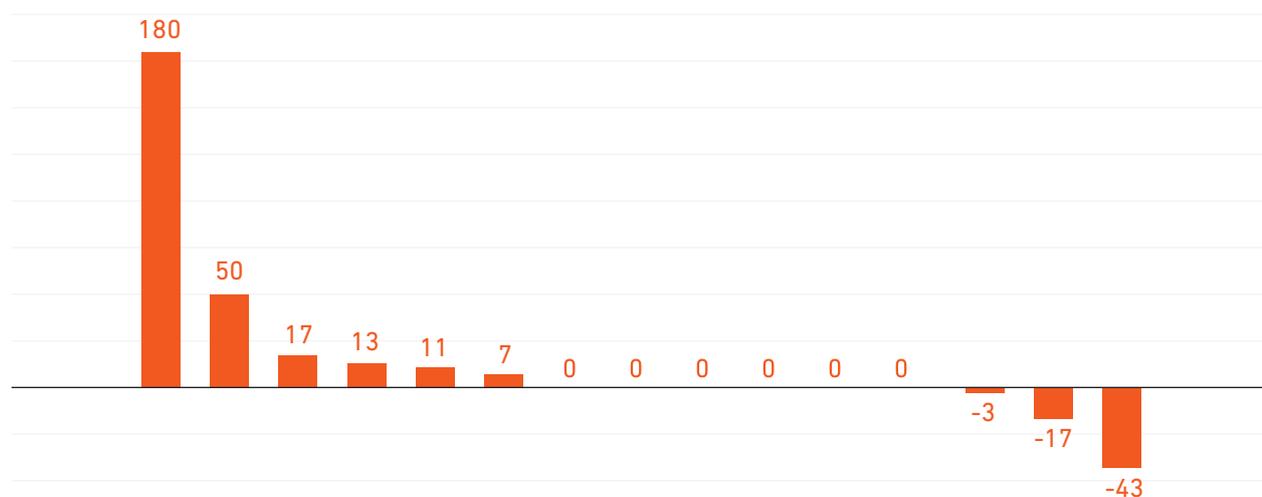
Особое значение данное свойство ГСЗ приобретает в отношении охвата уязвимых групп в системе здравоохранения. Лица, инфицированные ВИЧ, туберкулезом зачастую являются представителями особых социальных групп, работа с которыми крайне затруднена в рамках официальных протоколов. Кроме того, их интересы, анонимность могут охраняться законом. В таких случаях ГСЗ становится чуть ли не единственным способом организации услуг для таких категорий граждан. Поэтому не случайно Министерство здравоохранения выбрало ГСЗ как инструмент работы с этими группами.

Есть целый ряд других подобных вопросов и групп, работа с которыми требует особой щепетильности, анонимности, избегания официальных мероприятий, фиксации данных и так далее. К таким группам относятся лица, освободившиеся из мест лишения свободы, выпускники интернатных учреждений, лица, пострадавшие от насилия и другие. В работе с этими группами без неформального подхода и доверительности бенефициаров, которых могут добиваться НКО, не обойтись.

НКО-исполнители проектов в большинстве случаев расширяют охват получателей услуг (бенефициаров). В рамках государственных программ расширение охвата может составлять около 40%, в рамках муниципальных программ охват может быть увеличен на 70%. Однако среди проектов, выполняемых в рамках государственных программ ГСЗ существенна доля тех, которые не увеличивают охват получателей (около 40%) и в некоторых случаях даже не достигают запланированных показателей

Практика применения ГСЗ от имени МТСП в 2018–2019 гг. на территории Иссык-Кульской и Чуйской областей показала¹⁶, что из 18 НКО-исполнителей около 40% расширили охват получателей услуг по сравнению с запланированным. Фактически охват в этой группе вырос на 44 процента.

Диаграмма 3. Изменения количественного охвата получателей услуг в проектах МТСП в 2019–2020 гг., по сравнению с запланированными показателями¹⁷



В то же время три проекта не достигли плановых количественных показателей из-за некачественного планирования и недостаточного потенциала НКО-исполнителей. Семь проектов предоставили услуги ровно тому количеству бенефициаров, которое было

рассчитано на этапе проектирования. Тем не менее, тенденция расширения охвата налицо и подтверждается также примерами других государственных органов.



Учебно-методический комплекс (УМК) для тренеров, учителей физической культуры и родителей молодежи ЛОВЗ, согласно проекту, должен был быть издан тиражом 1000 экземпляров. Фактический тираж составил 1500 экземпляров.

Из отчета об исполнении ОПП ГАМФКС

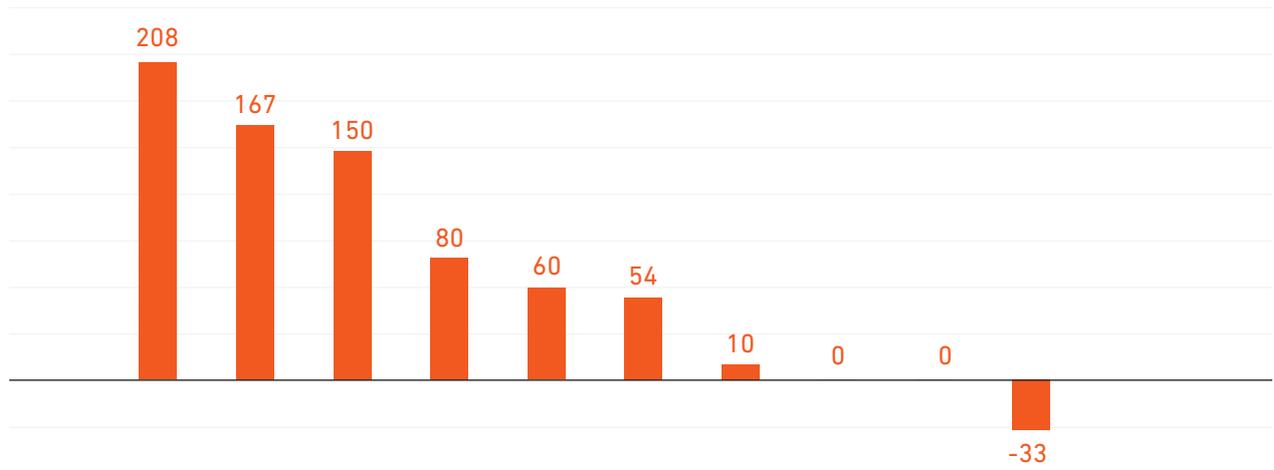
Расширения охвата достигает большая часть проектов, выполненных на муниципальном уровне, – здесь 70% проектов расширили охват, в среднем на 69% по сравнению с запланированными показателями.

Только два проекта ограничились запланированным уровнем охвата, один проект не достиг плановых показателей, что было обусловлено объективными причинами и согласовано с заказчиком – мэрией города.

¹⁶ Отчет по оценке общественно полезных проектов, реализованных в рамках государственного социального заказа. МТСП, 2019.

¹⁷ Из 18 обследованных проектов в диаграмму не включены те проекты, результат которых не является услугой, и проекты, направленные на софинансирование уже существующих услуг.

Диаграмма 4. Изменения количественного охвата получателей услуг в проектах МСУ в 2019 году по сравнению с запланированными показателями¹⁸



Институт развития молодежи, исполняя ГСЗ Ленинского айылного аймака по организации досуга молодежи, за счет собственных средств обеспечил софинансирование проекта в размере 70%, направив его на обеспечение дополнительных услуг специалистов, приобретение канцелярских товаров, оплату транспортных расходов и амортизацию оборудования.

Из отчета об исполнении ОПП ГАМФКС

ГСЗ как инструмент повышения уровня удовлетворенности бенефициаров качеством, доступностью и объемом услуг и решения проблем

Программы ГСЗ учитывают реальные потребности в социальных услугах и решают самые острые проблемы местных сообществ

Если рассматривать с точки зрения формирования программы ГСЗ, то все государственные органы и органы МСУ действовали в соответствии с законом. Для этого в государственных органах проведены опросы потребностей определенных групп населения, по их результатам разработаны программы реализации ГСЗ.

Заказчики применяют различные инструменты изучения потребностей населения. Более подробного описания заслуживает опыт ГАМФКС, где в качестве инструмента изучения и измерения потребностей используется Индекс развития и благополучия молодежи Кыргызской Республики (далее – ИРБМ). В основу ИРБМ Кыргызстана положены международные инструменты определения Глобального индек-

са развития молодежи и Индекса благополучия молодежи, адаптированные к условиям Кыргызстана. ИБРМ позволяет улучшить существующие подходы к формированию и реализации молодежной политики в стране, основанные на статистических и других данных, отражающих положение и потребности молодежи Кыргызской Республики, так как призван помочь заинтересованным сторонам в принятии решений в молодежной сфере. Цель ИБРМ – определение основных направлений развития молодежной политики, а также повышение качества решений, принимаемых на национальном и местном уровнях, касающихся молодежи Кыргызской Республики.

¹⁸ По данным 10 проектов, выполненных в Оше, Караколе, Ленинском, Кызыл-Октябрьском и Узун-Кырском АА.

МТСП в 2019 году при поддержке проекта развития разработал инструментарий изучения потребностей в социальных услугах с помощью органов МСУ, однако результаты применения его пока неизвестны.

Органы МСУ проводят изучение потребностей в более «живой» манере в связи с тем, что группы благополучателей ГСЗ для них физически доступны, хорошо известны. Поэтому чаще всего применяется комплекс мероприятий в рамках совместного изучения нужд сообщества (СИНС), в формате фокус-групп и выявления причинно-следственных связей. Так, Ленинский АА следующим образом описывает процесс изучения потребностей в своей программе ГСЗ: «В ходе исследований рабочей группой были проведены следующие действия: 06.03.2019 года было размещено объявление на информационной доске «Об открытии базы данных социальных услуг в Ленинском айыл окмоту», были проведены две фокус группы, также проведено анкетирование среди жителей аймака. В результате проведенных исследований были выявле-

ны 16 наиболее приоритетных проблем для жителей айылного аймака».

Мэрия Каракола для изучения потребностей создала базу данных социальных проблем, анализ которой показал, что наиболее нуждающимися в дополнительных социальных услугах категориями горожан являются женщины пострадавшие от семейного насилия; дети с ограниченными возможностями здоровья; дети, оставленные родителями – трудовыми мигрантами. Также горожане указали на многочисленные нарушения общественного порядка лицами, не имеющими регистрации (внутренние мигранты и лица без определенного места жительства).

Таким образом, законодательство позволяет применение различных методов изучения и оценки потребностей и заказчики правомерно выбирают наиболее им подходящие, основанные на точной методологии.

ГСЗ позволяет создавать новые социальные услуги, расширять перечень существующих услуг, так как НКО мобильнее реагируют на потребности и как результат ОПП может появиться новая услуга, которой раньше не было, но которая крайне нужна

Повышение эффективности оказания социальных услуг ГСЗ на муниципальном уровне выразилось в том, что в 11 муниципалитетах более двух с половиной тысяч граждан (дети и родители, молодежь и пожилые люди, педагоги и воспитатели), нуждающихся в конкретной услуге, получили ее в ожидаемом качестве и объеме¹⁹, в то время как в отсутствие ГСЗ доступа к данной услуге у них не было. В количественном разрезе картина выглядит следующим образом: более двух с половиной тысяч человек получили 11 услуг по четырем крайне остро стоящим вопросам:

- по вопросу реабилитации и адаптации детей с инвалидностью (Тогуз-Булакский АА, Каргалыкский АА, город Кара-Куль);

- по вопросу обеспечения доступа к дошкольному образованию детей (Сумбулинский АА, Каныш-Кийский АА, Терек-Сайский АА, Картранский АА, Чаткальский АА, Кок-Ойский АА);

- по вопросу социально-культурного развития молодежи (г. Таш-Кумыр);

- по вопросу развития культуры (Омуралиевский АА).

Другой пример получен из практики размещения ГСЗ в Ленинском АА в 2019 году, где с помощью ГСЗ были организованы курсы саморазвития для подростков, тогда в отсутствие ГСЗ, доступ к услуге был ограничен только платными языковыми курсами которые большинство сельских подростков не могли себе позволить по экономическим причинам.

¹⁹ Пример реализации ГСЗ при поддержке GIZ по старой редакции Закона о ГСЗ.

Получатели услуг отмечают высокую степень удовлетворенности услугами, полученными через ОПП ГСЗ: 95% хотят продолжать социальные услуги в том же формате и далее, а более 60% респондентов заметили за собой рост оптимизма и самоуважения, усиление адаптированности в обществе

К сожалению, достаточной статистики об уровне удовлетворенности услугами, получаемыми в рамках ГСЗ, в Кыргызской Республике не существует. Есть только отдельные исследования, проведенные в рамках оценки воздействия ОПП некоторыми ведомствами. В частности, МТСП при поддержке донорского проекта, провел в 2019 году оценку реализации Программы ГСЗ 2018 года. Однако нет никакой возможности сравнить уровень удовлетворенности услугами, предоставляемыми НКО, с аналогичными услугами, предоставляемыми государственными поставщиками, так как таковых просто нет.

Тем не менее, материалы оценки, проведенной по заказу МТСП, показали, что в большинстве проектов услуги были оценены получателями между «хорошо» и «отлично», что свидетельствует об удовлетворенности получаемыми услугами. Получатели услуг от девяти из десяти оцененных проектов поставили оценку в четыре балла и выше из пяти возможных. Минимальная оценка только в отношении одного проекта составила 3,75 балла.

В рамках опроса получателей услуг были вопросы, которые прямо или косвенно позволили оценить качество предоставленных услуг. Так, на вопрос о том, каким образом учитываются жалобы и предложения получателей услуг, большая часть респондентов ответила, что в большей части предложения выслушиваются сотрудниками проекта устно (66%) и лишь небольшое количество респондентов говорили о том, что проекты проводят опросы для получения обратной связи от получателей услуг. Это говорит об отсутствии во многих проектах внутренней системы оценки качества услуг.

При опросе получателей услуг о том, насколько они оценивают территориальную доступность проектов, 68% респондентов ответили о том, что проекты удобно расположены.

При оценке удобства графика работы проектов, 55% респондентов согласились с тем, что графики работы проектов их полностью устраивают и лишь 7% рес-

пондентов сообщили, что графики устраивают только частично.

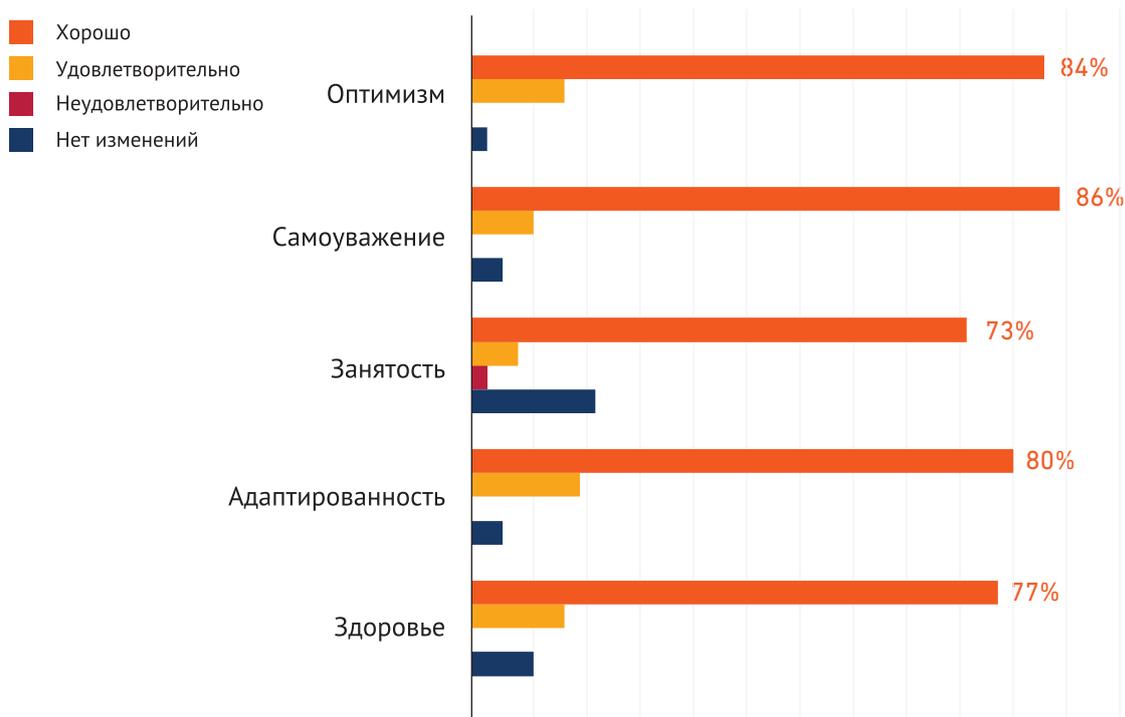
95% опрошенных оценили атмосферу проектов как доброжелательную, близкую к семейной, домашней обстановке. Столько же опрошенных ответили, что полученный результат их устроил, и они хотели бы получать услуги проекта и далее. Еще 5% отметили, что будут получать услуги проекта, если что-то поменяется к лучшему или не будет другого выбора.

При оценке отзывчивости сотрудников проекта 95% опрошенных ответили, что сотрудники проектов своевременно отвечают на вопросы и обращения получателей услуг. От том, что консультации и ответов от сотрудников проекта приходится ждать, ответили 5% получателей услуг.

Проекты также получили высокие оценки со стороны получателей услуг при оценке таких характеристик сотрудников проекта как профессионализм, вежливость, оперативность, понимание интересов клиентов, внимательность, дисциплинированность и готовность помочь.

Высокую оценку получатели услуг также дали и позитивным изменениям, произошедшим как результат участия в проектах. Так, более 60% респондентов заметили за собой рост оптимизма и самоуважения, усиление адаптированности в обществе. Не все оцененные проекты имели компоненты, которые отвечают за предоставление социально-медицинских услуг и услуг по трудоустройству, поэтому в общем средний балл по этим двум показателям низкий, что говорит не о низком качестве услуг, а больше об их отсутствии.

Диаграмма 5. Качественные изменения, произошедшие в жизни респондентов в результате участия в проектах



В 2020 году МТСП является единственным заказчиком ГСЗ, который на регулярной основе проводит оценку реализации программы ГСЗ. Мониторинг и оценка проектов проводятся по специально разработанной и утвержденной методике, включая внешние оценки проектов²⁰ ОПП, которые выявили ряд уроков, которые необходимо было решить на уровне управления МТСП. Данные были рассмотрены на коллегии МТСП, однако специальных решений, которые откорректировали бы ситуацию в управлении ОПП ГСЗ, сделаны не были. В частности, в одной из оценок были сделаны предложения о том, что подразделения, в чьих интересах выполняется проект, должны интересоваться реализацией проекта, содействовать выстраиванию межведомственных связей. Это необходимо для того, чтобы получить действенный, закреплённый институционально результат проекта, укрепить НКО-исполнителя. Хорошим агентом для укрепления межведомственного взаимодействия, помощником НКО-исполнителям могли бы стать районные управления социального развития (территориальные подразделения МТСП), однако они, хотя и

информированы о наличии ОПП, не имеют представления о возможностях сотрудничества с проектами для усиления их реализации и получения устойчивых результатов.

В 2020 году мониторинг ОПП проводился ГАМФКС силами общественного совета ведомства. Мониторинг выявил сильные и слабые стороны проектов. Слабые стороны проектов были исправлены, а ГАМФКС даны рекомендации по усилению МиО. Информации о выполнении данных рекомендаций пока нет, однако агентство делает усилия для системного решения вопроса: в рамках программы «Партнерство для инноваций» создана система МиО, которая должна быть введена в действие в 2020 году; к середине года издан приказ о системе МиО, разработаны форматы технического задания и отчетности и др.

²⁰ Оценки были проведены в 2015, в 2017 и 2019 годах. Презентация отчета о МиО 2019 года состоялась 06.02.2020 года.

Повышение эффективности оказания социальных услуг как свойство и эффект ГСЗ пока невозможно оценить в отсутствие базы данных для сравнения.

Тем не менее, есть примеры ГСЗ, которые демонстрируют высочайшую эффективность оказываемых услуг и в решении социальных проблем

Пока в Кыргызской Республике не в полной мере функционирует система стандартов оказания социальных услуг, а многие услуги находятся на стадии становления, данные об оценке эффективности будут выглядеть отрывочными. Тем не менее, некоторые выводы о воздействии в этом направлении сделать можно.

Внедрение механизма ГСЗ рассчитано на повышение социальной защищенности всех категорий населения, поскольку участие общественности в выполнении социальных программ существенно повысит их эффективность, а общественные организации и другие поставщики социальных услуг станут более мобильными и профессиональными. Все это позволит активизиро-

вать новые источники общественных инициатив и поможет наименее защищенным слоям населения найти реальную опору в обществе на принципах социальной взаимопомощи [Крупник и др., 5]. Это доказывают многочисленные примеры эффективной работы НКО в сфере оказания социальных услуг в международной практике и в практике кыргызстанских НКО.

Например, ГСЗ в ГАМФКС позволил охватить доселе неохваченные услугами госоргана целевые группы, такие как люди с инвалидностью, молодежь отдаленных регионов, сельские девочки и женщины, которые получили мотивацию в приобщении к массовому спорту и физической культуре, а также реализации молодежной политики



В Балыкчы усилиями негосударственного центра реабилитации детей в ТЖС получен впечатляющий результат: за 10 лет ни один ребенок из города Балыкчы не был отправлен в детский дом, все попавшие в центр дети были либо возвращены в семьи, либо переданы усыновителям и опекунам.

Как сказано выше, бенефициары демонстрируют высокую степень удовлетворенности услугами, получаемыми в рамках ГСЗ. Однако мнения бенефициаров недостаточно, чтобы оценить качество услуг – граждане могут радоваться самому наличию услуги, к которой ранее у них доступа не было, а оценить качество не в состоянии, так как не знакомы со стандартами. Однако эксперты и специалисты МТСП признают, что НКО через ГСЗ способны оказывать социальные услуги надлежащего качества, в соответствии со стандартами, разработанными и утвержденными государством. Например, известность получил Центр раннего вмешательства в Караколе, оказывающий полустационарные услуги детям с инвалидностью, которые полностью соответствуют государственному стандарту.

Государственный социальный заказ стимулирует возникновение конкурентной среды среди поставщиков социальных услуг, что ведет к повышению качества услуг и удовлетворенности клиентов услугами. Пример из опыта стран СНГ: оценка внедрения технологии

конкурсного заказа, проведенная в Перми, показала, что применение технологии ГСЗ может действительно повышать качество предоставления социальных услуг. Степень удовлетворенности клиентов услугами, полученными от исполнителей ГСЗ, в среднем на 10% превышает соответствующую степень удовлетворенности тех клиентов, которые получают аналогичные услуги в режиме текущего финансирования поставщика по смете. Выводом оценки является и то, что НКО вполне могут конкурировать с муниципальными учреждениями социального обслуживания по качеству и результативности оказания услуг. При сравнительном анализе показателей результативности предоставления услуг и степени удовлетворенности ими в организациях, выполнявших один и тот же заказ, было выяснено, что доля клиентов общественной организации, очень довольных услугами, в среднем на 15% превышает аналогичную долю клиентов муниципального учреждения. В отличие от муниципального учреждения, у общественной организации отсутствовали клиенты, которые были бы недовольны услугами, а у учреждения их доля составляла в среднем 6%²¹.

Глава IV.

Экономический аспект воздействия применения государственного социального заказа в КР

41

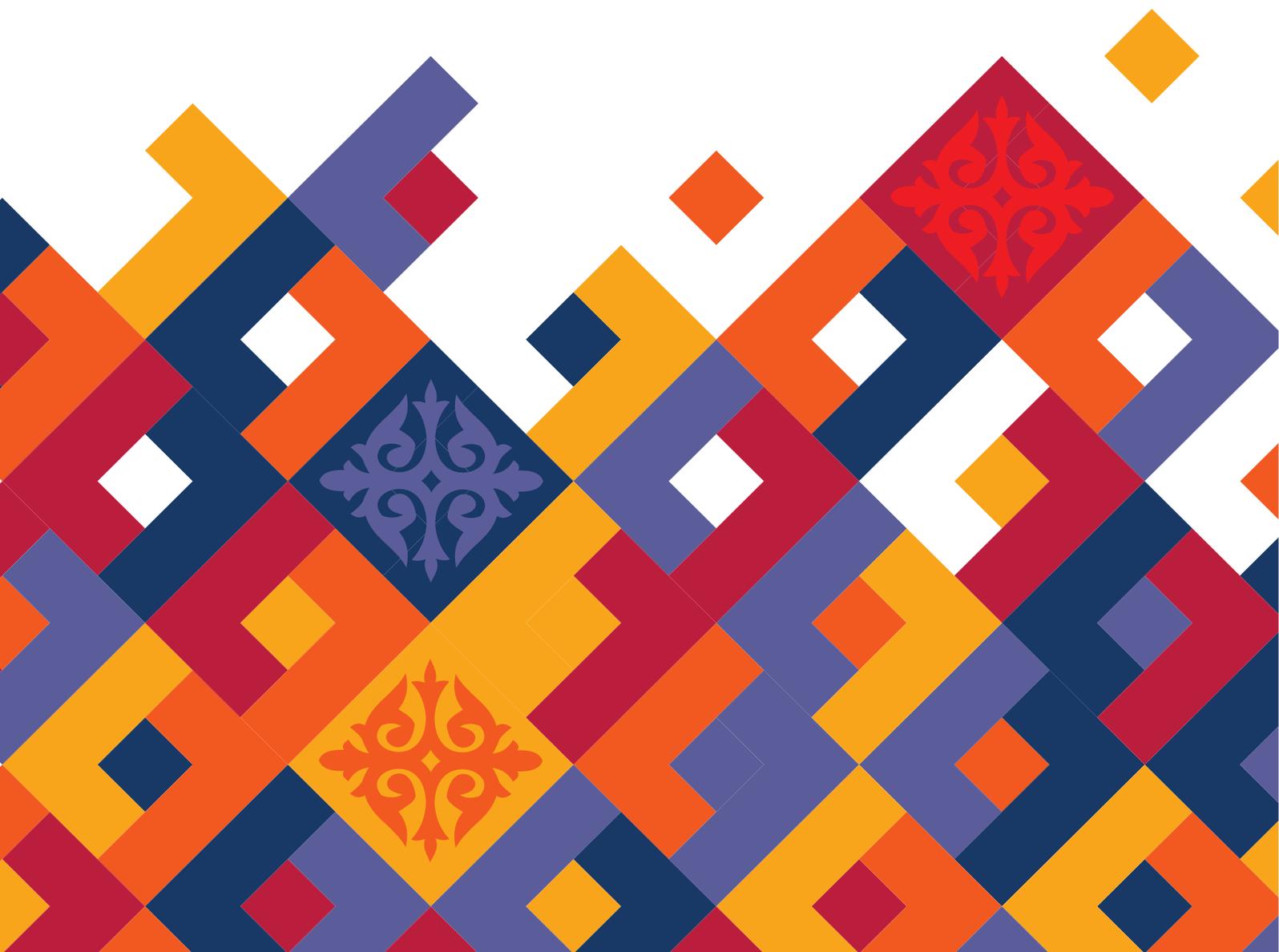
ГСЗ как инструмент снижения государственных издержек на предоставление социальных услуг и решение социальных проблем

49

СЗ как инструмент противодействия коррупции и нецелевому расходованию средств

51

ГСЗ как инструмент формирования отрасли ухода в структуре экономики



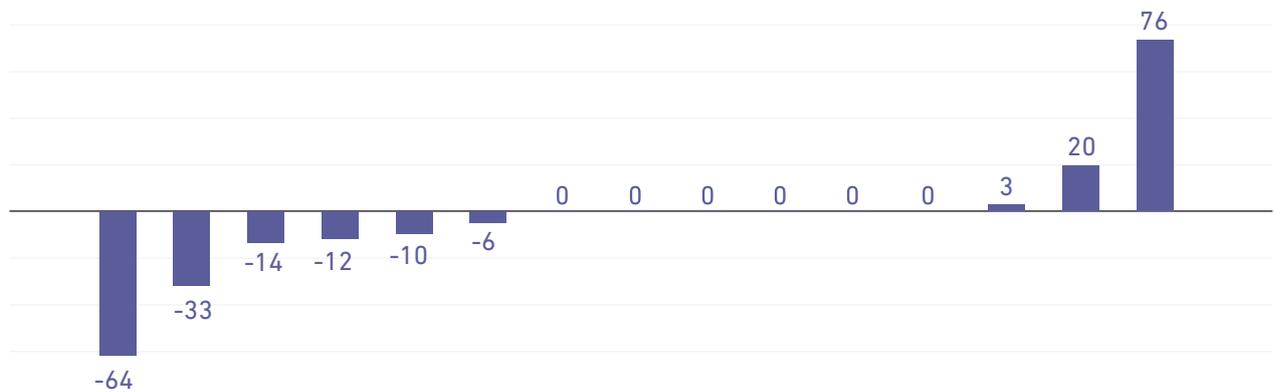
ГСЗ как инструмент снижения государственных издержек на предоставление социальных услуг и решение социальных проблем

ГСЗ способствует снижению затрат государственного заказчика на оказание социальных услуг и решение социальных проблем. В рамках ГСЗ снижается стоимость услуги на одного получателя, поскольку НКО-исполнители проектов в большинстве случаев расширяют охват получателей услуг (бенефициаров)

В результате расширения охвата снижается объем затрат на одного получателя услуги. Так, в группе НКО-исполнителей проектов в рамках Программы МТСП 2019–2020 года, завершивших проекты к мо-

менту оценки, стоимость услуги на одного получателя снизилась в среднем на 2900 сомов или на 3% по сравнению с запланированными показателями²¹.

Диаграмма 6. Изменение стоимости услуги для одного получателя в 15 проектах МТСП в 2019 году по сравнению с запланированными показателями, в процентах к запланированной стоимости



В то же время, три проекта в этой группе демонстрирует превышение стоимости услуги на одного получателя, в сравнении с плановыми. В отношении этих трех проектов оценкой было отмечено, что проблемы с достижением поставленных результатов объяснялись плохим планированием результатов в рамках подготовки заявки. Были просчеты при оценке потенциала организации, который оказался недостаточным, а также возможности получателей услуг добираться до места предоставления услуг²².

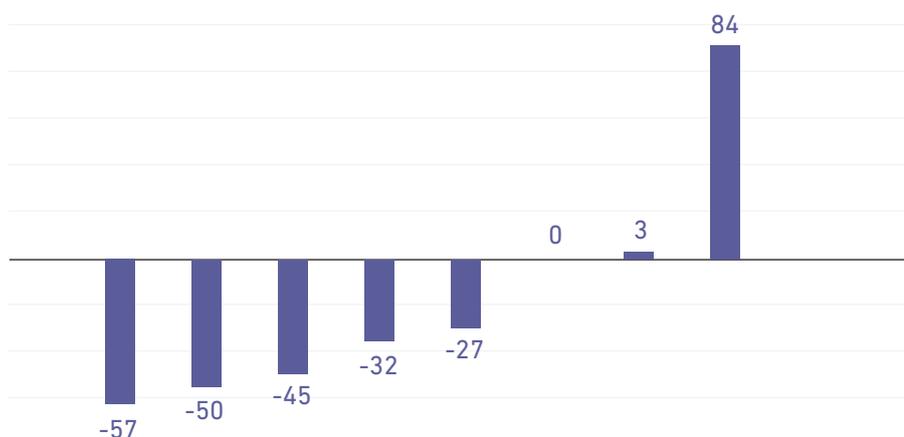
На муниципальном уровне в среднем в 8 завершённых проектах²³ стоимость услуг на одного получателя снизилась на 58 сомов или 12% по сравнению с планом. В то же время, один проект не изменил стоимость услуги, и два проекта увеличили стоимость услуги на одного получателя.

²¹ Отчет по оценке общественно полезных проектов, реализованных в рамках государственного социального заказа. МТСП, 2019.

²² Отчет по оценке общественно полезных проектов, реализованных в рамках государственного социального заказа. МТСП, 2019.

²³ Из расчета исключены 2 проекта, направленные на оказание услуг лицам БОМЖ, так как усилиями НКО-исполнителей были привлечены большие средства для финансирования помещений временных убежищ, которые продолжают действовать после окончания проектов, и это искажает стоимость услуги в процессе реализации.

Диаграмма 7. Изменение стоимости услуги для одного получателя в 8 проектах муниципальных программ ГСЗ в 2019 году по сравнению с запланированными показателями, в процентах к запланированной стоимости



ГСЗ позволяет экономить и эффективнее распределять накладные и капитальные расходы, поскольку заказчик не финансирует инфраструктуру напрямую, а накладные расходы либо не оплачивает, либо косвенно оплачивает соответственно количеству предоставленных услуг за счет того, что НКО-исполнители применяют политики распределения накладных расходов между проектами

В большинстве НКО-исполнителей уровень административных и накладных расходов ниже, чем в государственных и муниципальных учреждениях, так как НКО работают по принципу проектного подхода, распределяя накладные расходы между проектами с наибольшей эффективностью, они не обременены необходимостью содержания большого штата с социальными выплатами и гарантиями. Если сравнить

ситуацию организации полустационарных социальных услуг, например, в Баткенской области (см. Таблицу 3)²⁴, путем размещения ГСЗ и путем организации государственного социального учреждения, можно увидеть наглядную разницу: НКО в рамках ГСЗ экономит более 35 процентов за счет того, что штат НКО легко переходит из проекта в проект, может привлекаться на основе гражданско-правового договора.

Таблица 3. Сравнение финансовых сценариев организации услуги силами государственного учреждения и НГПУ, сомов

Расходы на оплату труда и накладные расходы	Государственное учреждение ²⁵	НКО ²⁶	Экономия, сомов	Экономия, процентов
Зарплата директора, год	95 400	60 000	35 400	37,1
Зарплата бухгалтера, год	72 000	48 000	24 000	33,3
ИТОГО:	167 400	108 000	59 400	35,5

²⁴ Мукамбаева И. Б., Добрецова Н. Н. Экономическое воздействие применения механизма государственного социального заказа в Кыргызской Республике // Аналитический доклад по заказу Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по социальным вопросам, науке, культуре и здравоохранению. Бишкек, 2016.

²⁵ Согласно положениям оплаты труда работников социальной системы, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об условиях оплаты труда некоторых категорий работников системы социальной защиты населения» от 19 апреля 2011 года, № 170.

²⁶ По данным реального проекта в Баткенской области, направленного на оказание реабилитационных услуг детям с инвалидностью.

Конечно, в центральных районах и крупных городах Кыргызской Республики уровень заработной платы сотрудников НКО будет выше, однако преимущества по легкому переходу из проекта в проект и отсутствия некоторых расходов, присутствующих в отношении служащих, финансируемых за счет государственного бюджета, сохраняются (в частности, НКО имеют возможность закупать отдельные услуги у индивидуальных предпринимателей). При этом крупные центральные НКО склонны совершенствовать управление и повышать собственную экономическую эффективность, в том числе за счет эффекта масштаба при управлении множеством проектов. Например, Институт развития молодежи, имея собственную политику управления накладными расходами, распределяет между проектами оплату труда бухгалтера, специалиста по связям с общественностью, специалиста по мониторингу и оценке, координатора по работе с молодежью. Это порождает существенную экономию накладных расходов в финансировании услуг, по сравнению с бюджетными учреждениями, которые финансируются по смете, слабо связанной с числом бенефициаров.

Необходимо отметить, что в случае организации услуг через ГСЗ существенно сокращаются расходы государственного заказчика на инфраструктуру – помещения, оборудование, ремонт, коммунальные расходы. В случае создания муниципального или государственного учреждения все эти расходы по смете финансирует государственный или муниципальный орган. В случае же ГСЗ расходы могут быть включены в проект только частично, в размере, соответствующем объему услуг и не включают, как правило, приобретение помещений, капитальный ремонт и другие. На муниципальном уровне встречаются ситуации, когда органы МСУ могут предоставить в безвозмездную или льготную аренду муниципальные помещения. Однако в случае реализации проектов по заказу государственных органов это юридически неосуществимо. Органы МСУ могут «включиться» в реализацию ГСЗ только в том случае, если сами будут государственным заказчиком, например, в рамках делегирования государственных полномочий по организации оказания социальных услуг.



По приблизительным расчетам мэрии Каракола для решения проблемы с нарушениями общественного порядка лицами без определенного места жительства необходимо было создать учреждение, содержание которого стоило бы до 2 млн сомов ежегодно на протяжении многих лет. Посредством проекта ГСЗ эту проблему удалось решить за 150 тыс сомов. После завершения проекта НКО планирует и дальше поддерживать своих подопечных и выводить их из трудной ситуации. НКО ищет дополнительное финансирование для организации обучения подопечных лиц без определенного места жительства с целью дальнейшего трудоустройства. Экономическая эффективность ГСЗ также была достигнута за счет работы НКО по привлечению дополнительных средств на питание и содержание лиц, находящихся на передержке.

Из интервью с вице-мэром г. Каракол

Ранее государственные органы широко финансировали расходы на инфраструктуру и приобретение товаров, что вызвало необходимость введения соответствующих ограничений в законодательство, которые установили предельные доли таких расходов в бюджете проекта. Но несмотря на данное ограничение, в практике МТСП до сих пор есть проекты, где средства, выделяемые в рамках ГСЗ, были направлены не

на саму услугу, а на финансирование операционных расходов или на закупку товаров. В данном случае сложно оценивать влияние проекта на получателя услуги, так как получаемая услуга только частично формируется за счет средств ГСЗ²⁷.

Применение ГСЗ позволяет мобилизовать ресурсы для социального развития из других, негосударственных источников. Так, выполнение ОПП в рамках муниципальных программ ГСЗ показало, что в среднем дополнительное финансирование, привлеченное НКО в процессе выполнения проекта, составляет примерно 30%

Внедрение механизма ГСЗ неизбежно ведет к расширению опоры на общественные ресурсы при выполнении социально значимых проектов на всех уровнях – национальном, а особенно на местном, муниципальном. Это обеспечивается относительно высоким уровнем социальной ответственности НКО-исполнителей

ОПП, которые, как правило²⁸, стремятся достичь большего качественного и количественного результата, для чего они предусматривают максимальную мобилизацию собственных ресурсов и привлечение дополнительных внебюджетных средств на выполнение этого заказа и решение социальных проблем.



Показателен пример проведения первого в Кыргызстане мейкатоны, организованного в рамках ГСЗ Ассоциацией социальных предпринимателей. В результате вовлечения третьих сторон, доля ГСЗ в совокупном финансировании проекта составила только около 40%, остальные средства были мобилизованы в качестве софинансирования.

Из опыта ГАМФКС

Причем легче привлечь дополнительное финансирование на местном уровне, буквально на глазах у сообщества – в большинстве своем граждане Кыргызской

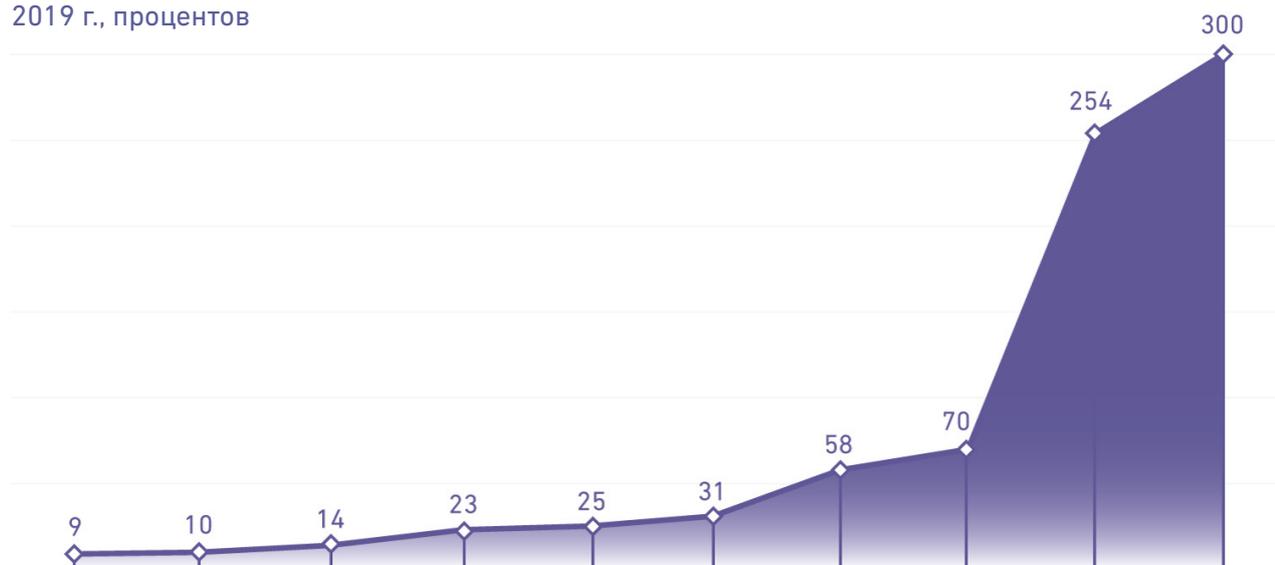
Республики неравнодушны к уязвимым группам и готовы помочь, если видят реальный проект и реальные результаты.



Институт развития молодежи, исполняя ГСЗ Ленинского айылного аймака по организации досуга молодежи, за счет собственных средств обеспечил софинансирование проекта в размере 70%, направив его на оплату дополнительных услуг специалистов, приобретение канцелярских товаров, транспортных расходов и амортизацию оборудования.

Из отчета об исполнении ОПП в Ленинском АА

Диаграмма 8. Доля софинансирования ОПП в рамках муниципальных программ ГСЗ, 2019 г., процентов



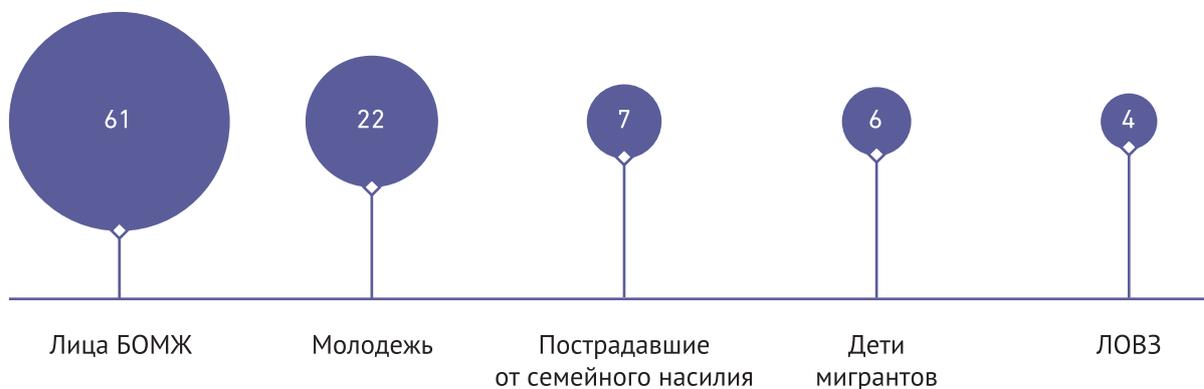
28 Это свойство НКО-исполнителей ОПП широко подтверждается международной практикой, однако в Кыргызской Республике достоверной сводной статистики по данному вопросу не существует, поскольку государственные заказчики не ведут учет софинансирования проектов.

Выполнение ОПП в рамках муниципальных программ ГСЗ показало, что в среднем дополнительное финансирование, привлеченное НКО в процессе выполнения проекта, составляет от 9 до 300%. Анализ 10 проектов ГСЗ, выполненных в 2019 году, показал, что в среднем доля софинансирования составила 30% (без учета экстремального софинансирования по двум проектам, включающим инфраструктуру для создания пунктов передержки для лиц БОМЖ). Иными словами, на каждый миллион, потраченный органом МСУ на предоставление социальных услуг и решение социальных проблем через ГСЗ, НКО-исполнители до-

полнительно привлекли средства других организаций либо вложили собственные средства в размере 330 тысяч сомов.

В разрезе целевых групп конечных бенефициаров проектов ГСЗ на муниципальном уровне лидируют лица БОМЖ и молодежь (см. Диаграмму 9). Это объясняется тем, что для местных сообществ данные целевые группы часто являются приоритетными, поскольку никакие государственные органы ими на местном уровне не занимаются (лица БОМЖ) или занимаются недостаточно (молодежь).

Диаграмма 9. Дополнительное финансирование проектов, выполненных в 2019 г. в рамках ГСЗ на муниципальном уровне, в разрезе по категориям бенефициаров, в процентах



Количественных данных о софинансировании проектов, реализованных по заказу государственных органов, собрать не удалось. Тем не менее, общая картина в отношении основных источников софинансирования проектов, как в государственных, так и в муниципальных программах ГСЗ, показывает, что ими становятся:

- органы местного самоуправления, которые могут предоставлять помещения или оплачивают частично или полностью коммунальные расходы и приобретения;

- родители бенефициаров или сами бенефициары, которые оплачивают питание и небольшие приобретения;

- спонсоры, которые предоставляют товары, одежду, технику, производят ремонт и оплачивают другие расходы для оказания услуг;

- а также сами НКО-исполнители ГСЗ, которые вносят самый существенный вклад в софинансирование проектов, беря на себя расходы по заработной плате, накладные и транспортные расходы организаций, привлекая труд волонтеров, предоставляя помещения и др.

При использовании ГСЗ для заказчика, исполнителя, конечных получателей возникают побочные и косвенные экономические эффекты в виде повышения доходов целевых групп, улучшения экономического положения семей получателей услуг, высвобождения времени для производительной занятости, улучшения условий для развития местной экономики

Для заказчика косвенный эффект проявляется, в том числе, в расширении перечня социальных услуг. Здесь преимущества ГСЗ очевидны перед государственной формой предоставления услуг, так как НКО-исполнители априори более мобильны, легче перестраиваются, легче воспринимают и транслируют социальные инновации. Собственно, перечень государственных

социальных услуг ограничен государственным реестром, который включает 21 бесплатную и две платные услуги. Перечень социальных услуг, оказываемых НКО, в том числе через ГСЗ, ничем не ограничен, и именно НКО первыми вводят прогрессивные, инновационные услуги, технологии и методики, при этом предоставляют одному бенефициару целый комплекс услуг.



Сверх запланированного результата в виде издания учебно-методического комплекса (УМК) для тренеров, учителей физической культуры и родителей молодежи ЛОВЗ, исполнители создали инициативную группу из 30 ЛОВЗ, которые начали тренироваться по предложенной методике. До конца года планируется вовлечь в процесс до 150 ЛОВЗ.

Из отчета об исполнении ОПП ГАМФСР



В 2019 году в рамках муниципального ГСЗ в Караколе, направленного на работу с детьми, оставленными без опеки родителями-мигрантами, к реализации проекта привлечен волонтер Rease Corps, который на безвозмездной основе занимался с детьми английским языком, за свой счет приехал из Бишкека и проживал в Караколе без финансовой поддержки проекта.

Из интервью с исполнителем проекта в Караколе

Для исполнителей экономический эффект очевиден и проявляется в получении нового источника финансирования, доступа к финансированию из республиканского и местных бюджетов, что снижает зависимость от донорских организаций. Также растет потенциал НКО. Международная практика показала [Крупник и др., 5], что участие НКО в конкурсах проектов ГСЗ 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 ГСЗ выбрать действительно достойных на данный момент исполнителей социального заказа и, таким образом, лучше застраховаться

от неэффективного расходования средств, выделенных на решение социальных проблем.

Для получателей услуг многие проекты ОПП в рамках как государственных, так и муниципальных программ ГСЗ предусматривают либо получение дополнительного образования, что повышает шансы найти работу, либо трудоустройство. Так, в результате воздействия проектов ГСЗ, реализованных в рамках Программы ГСЗ МТСП в 2019–2020 гг., 43% получателей услуг отметили, что проекты и полученные от них услуги, положительно повлияли на их занятость: получатели либо смогли больше работать, либо повысили квалификацию и их труд стал более высокооплачиваемым. 50% получателей услуг отметили повышение своей адаптированности в обществе, что также расширяет их возможности улучшения экономического положения и получения доходов.



20 уязвимых женщин повысили свой потенциал и навык в изготовлении изделий из войлока. Проект успешно завершен, 20 женщин обучились новым навыкам и благополучно применяют в жизни. Данный проект позволил дать шанс семьям улучшить немного финансовую ситуацию в семье.

Из отчета о мониторинге ГАМФКС



В рамках ОПП в Караколе 30 женщин, пострадавших от насилия, прошли обучение кондитерскому делу и шитью, а затем многие были трудоустроены в созданных в рамках проекта кондитерский и швейный цеха. Одна из женщин, получивших услуги в рамках проекта, смогла организовать услуги выпечки на дому.

Из интервью с исполнителем проекта в Караколе

Возникает также косвенный экономический эффект для семей получателей услуг, которые, как правило, находятся в трудной жизненной ситуации. Например, многие проекты, направленные на предоставление услуг в центрах дневного пребывания для детей с ОВЗ помогают семьям финансировать питание. Так, питание ребенка в центре дневного пребывания финансируется, исходя из расчета 50 сомов в день. В течение одного месяца это может повысить благосостояние ребенка и семьи на 1000 сомов.

У родителей и других членов семьи, дети из которых участвуют в проектах для детей мигрантов, детей с ОВЗ и детей из семей в трудной жизненной ситуации высвобождается время для производительной занятости. Например, у родителей ребенка с ОВЗ, возникает время, которое они могут использовать для доходоприносящей деятельности (например, ежедневное пребывание такого ребенка в центре дневного пребывания позволило бы матери ребенка,

работая в личном подсобном хозяйстве (самый распространенный вид занятости женщин в отдаленных местностях), зарабатывать 24 сома в день дополнительно к имеющимся у нее доходам)²⁹.

Наблюдается некоторое косвенное улучшение условий для развития местной экономики, например, отложенным результатом проектов, направленных на работу с лицами БОМЖ и с молодежью, является снижение количества правонарушений, рост декриминализации местного сообщества. Это способствует развитию бизнеса, в частности, туристической привлекательности местности, как это произошло, например, в городе Караколе, где лица БОМЖ являлись постоянной проблемой для туристов.

В целом ГСЗ необходимо рассматривать как инструмент инклюзивного местного экономического развития, которое должно строиться на принципе «не оставить никого позади».

Возникает двукратная экономия издержек за счет повышения эффективности межсекторного взаимодействия в рамках ГСЗ

Только один единственный центр по предотвращению семейного насилия, с годовым финансированием по ГСЗ в сумме 1 миллиона сомов, предотвратив два случая насилия, сможет сэкономить для государства

не менее 868 778 сомов. Таким образом, экономия государственных расходов в случае применения ГСЗ по межсекторному направлению предотвращения семейного насилия составит почти 87%.

²⁹ Рассчитано на основе таблицы «Доход по территориям КР в 2014г.».

Таблица 4. Расчет затрат (по примерам и субъектам затрат), которые влекут за собой случаи семейного насилия³⁰

Этапы ведения дела и оказания помощи с указанием субъектов затрат	Затраты (в сомах) Доля затрат (в процентах)	
	Убийство женщины мужем ³¹	Сексуальное насилие
Оказание психологической и правовой помощи, социальное сопровождение пострадавших (кризисный центр)	952/0,06%	31 384/13,5%
Лечение, услуги адвоката (пострадавшие)	Данных нет	58 345/25%
Оказание медицинской помощи и проведение экспертизы (лечебные учреждения и лаборатории)	2 347/0,14%	6 887/3%
Расследование (органы внутренних дел и судебно-медицинской экспертизы, следственный изолятор)	28 367/1,7%	32 447/14%
Судебный процесс (судебные органы и прокуратура, поддержка обвинения)	4 116/0,25%	26 788/11,5%
Содержание подозреваемых лиц в следственном изоляторе	-	76 240/33%
Содержание осужденных лиц, 2 человека по 14 лет (служба исполнения наказания)	1 600 956/98%	-
Общая сумма:	1 636 738	232 040

Другая межсекторная проблема, поддающаяся измерению, это адаптация воспитанников детских домов к самостоятельной жизни. Эксперты посчитали, что воспитанники детских домов, которые не прошли адаптацию, в будущем создают проблемы для государства, стоимость которых в 10 раз выше, чем расходы на адаптацию³².

Легко заметить, приведенные случаи носят межсекторный, межведомственный характер. С учетом административных расходов, в условиях межведомственного взаимодействия государственных органов, которые должны заниматься этими проблемами (как минимум, МТСП, МВД, МЗ, органы прокуратуры и суда),

решение данных проблем обходится государству дороже не менее, чем в 2 раза, по сравнению с ситуациями, когда социальными проблемами и предотвращением их последствий занимается НКО через ГСЗ.

²⁹ Рассчитано на основе таблицы «Доход по территориям КР в 2014 г.».

³⁰ Елиференко А. Темирова Т., Молдошева А. Сколько стоит насилие в семье? Публикация в рамках Проекта «Сколько стоит насилие в семье?», реализованного в 2012 году на базе города Бишкека по инициативе представителей Ассоциации кризисных центров, Объединения сельских женщин «Алга» и независимых экспертов. Бишкек, 2012 г.

³¹ Без учета административных расходов органов управления и расходов на содержание, воспитание и образование оставшихся сиротами детей.

³² По материалам «круглого стола» «Выпускники детских социальных учреждений: реальность и возможности» в рамках Проекта «Защита прав и интересов выпускников учреждений интернатного типа». Организаторы – Общественный благотворительный фонд (ОБФ) «Оэйсис» совместно с Общественным объединением (ОО) «Наш голос» в рамках Программы по совместному управлению, финансируемой USAID и DFID. 21 июня 2016 г. Бишкек.

ГСЗ как инструмент противодействия коррупции и нецелевому расходованию средств

ГСЗ снижает риски нецелевого и неэффективного использования государственных финансовых средств, выделяемых на предоставление социальных услуг и решение социальных проблем; сокращает проявления коррупции

Многие НКО-исполнители ГСЗ, оказывающие полустационарные социальные услуги, в свое время были открыты за счет средств международных донорских организаций или иностранных доноров. Государству потребовалось бы не менее 77 миллионов сомов³⁴, чтобы открыть такие центры, и это без учета капитальных расходов на здания и сооружения, с учетом зданий сумма могла бы составить до полумиллиарда сомов. И государству придется потратить эту сумму, если допустить сегодня закрытие этих центров, что неизбежно произойдет в условиях отсутствия устойчивого финансирования со стороны государства, в том числе через механизм ГСЗ. При этом наблюдается тенденция (выявленная в ходе экспертного обследования практики финансирования таких центров в Туюпском и Джеты-Огузском районе в 2016 году), при которой доноры и МТСП стремятся возложить обязанности по содержанию центров на органы МСУ и местные бюджеты³⁵. Однако наметившаяся тенденция расширения практики ГСЗ внушает надежду, что этого не произойдет. Как сказано выше, в рамках ГСЗ

государственные заказчики в лице государственных органов и органы МСУ экономят средства республиканского и местных бюджетов на капитальных и накладных расходах.

Одним из самых эффективных экономических способов борьбы с коррупцией является рост конкуренции рынка, которая снижает возможности для подобных явлений. Данных для обобщенной оценки уровня конкуренции в 2020 году еще недостаточно. Простое сравнение результатов конкурсов ОПП, проведенных четырьмя структурами в 2019 году показывает, что наиболее высока конкуренция за проекты, выполняемые в рамках Программы ГСЗ ГАМФКС. Соответственно, ГАМФКС формирует самый низкий уровень концентрации рынка по сравнению с другими заказчиками. Самый высокий уровень концентрации и полное отсутствие конкуренции наблюдается в отношении ГСЗ, выполняемых от имени Министерства здравоохранения КР, где количество заявок идентично количеству проектов.

Диаграмма 10. Уровень значений индекса концентрации рынка исполнителей ГСЗ в разрезе заказчиков, 2019 г., в процентах



Индекс концентрации оценивает уровень монополизации или, наоборот, конкурентности рынка. Например, если на рынке есть единственный оператор, что означает полную монополизацию рынка, то индекс

концентрации будет равен 100%. Индекс концентрации измеряется в процентах, а формула его расчета выглядит следующим образом:

33 Материалы Института экономики города. Россия. Доступно на сайте: http://www.urbanecomomics.ru/projects/?mat_id=42&page_id=262.

34 Исходя из расчета, что содержание полустационарного социального центра локального значения, обслуживающего потребности одного-трех муниципалитетов, обходится, по оценкам экспертов и существующей практике, примерно в 1 миллион сомов без учета софинансирования и капитальных расходов.

35 Эта практика незаконна, так как социальные услуги, согласно Конституции КР, являются вопросами государственного значения, ответственность за решение которых несут государственные органы. Органы МСУ смогут финансировать центры только при условии делегирования им полномочий со стороны государства, причем делегирования, сопровождаемого финансами.

$$I_k = 100/Q_p,$$

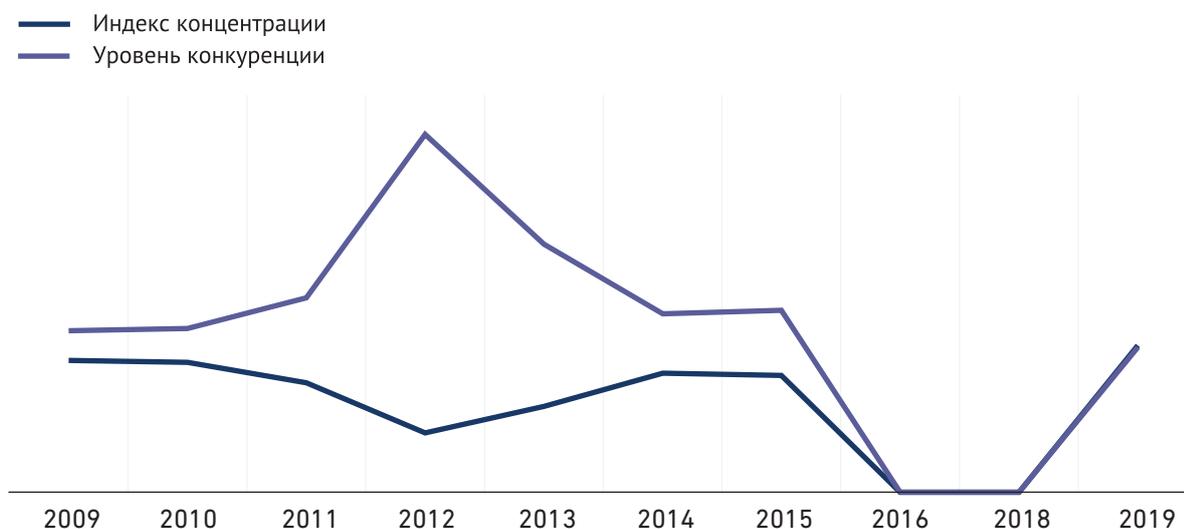
где I_k – это значение индекса концентрации, Q_p – это количество операторов или поставщиков. Так, при наличии двух участников рынка индекс концентрации составит 50%, при наличии трех участников – 33% и так далее.

Необходимо отметить, что индекс концентрации рынка применим для двух сторон: для покупателей и для продавцов. Если его применять только к одной стороне – продавцам, то это может ввести в заблуждение о реальной ситуации на рынке. В применении к рынку ГСЗ, продавцом являются НКО, которые производят товар или услугу, за которую платит государство, которое является, соответственно, покупателем (хотя конечным пользователем данного продукта являются бенефициары). С точки зрения государственной системы социального развития, в рамках ГСЗ в настоящее время государство является монопольным покупателем социальных услуг (хотя небольшую долю покупок совершают бенефициары напрямую, без участия го-

сударства, оплачивая или со-оплачивая услуги НКО). Но фактически у исполнителя – НКО – на одну и ту же услугу, наряду с государством, может быть несколько «заказчиков» (покупателей) в лице международных доноров и проектов развития. И это снижает популярность ГСЗ у НКО.

Таким образом, проблемы в отношении уровня концентрации рынка наблюдаются как со стороны предложения – НКО, так и со стороны спроса – государственного и муниципального заказчика. Провести анализ и рассчитать значения индекса концентрации со стороны покупателей с учетом спроса со стороны международных и донорских проектов не представляется возможным в связи с отсутствием данных. Также отсутствует история размещения заказов со стороны большинства государственных и муниципальных заказчиков. Поэтому далее приводится краткий анализ ситуации только в отношении истории размещения ГСЗ со стороны МТСП.

Диаграмма 11. Динамика значений индекса концентрации рынка исполнителей ГСЗ МТСП в сравнении с динамикой уровня конкуренции³⁶



Нетрудно заметить, что в период с 2010 по 2012 год наблюдалось падение значений индекса концентрации, что означало усиление конкуренции, а в период с 2012 по 2014 год уровень конкуренции снижался и продолжает снижаться (если допустить, что тенденция окажется подержанной данными 2016 и 2018 года). Это означает, что НКО теряли интерес к участию в конкурсах ГСЗ, снижалось количество претендентов на одну заявку.

Снижение уровня конкуренции на рынке вызвано рядом причин. Безусловно, сказывается недостаточный уровень развития и численность самих НКО. Но в большей степени, на уровень конкуренции рынка негативное влияние оказывает некорректное или невнимательное поведение заказчика, особенно, если он нарушает антикоррупционные требования законодательства. На уровень конкуренции также влияет активность международных донорских организаций:

³⁶ Данные о количестве заявок в 2016 и 2018 году получить не удалось.

снижение финансирования с их стороны будет приводить к росту интереса к ГСЗ и наоборот.

Развитию конкуренции на уровне местного самоуправления препятствует низкий потенциал НКО, особенно в сельской местности. НКО на местах лучше понимают нужды своих односельчан, однако, как правило, потенциал городских НКО выше, чем потенциал сельских и региональных. В связи с этим можно предусмотреть решение таких задач и повышение

потенциала местных НКО, либо такие процедуры реализации проектов, которые позволят участвовать в реализации проектов местные НКО, для того, чтобы повысить собственный потенциал и участвовать в дальнейших проектах самостоятельно. Также одним из решений можно предусмотреть различные варианты сотрудничества НКО, ответственных за повышение потенциала местных НКО³⁷.

ГСЗ как инструмент формирования отрасли ухода в структуре экономики

Как сказано выше, ГСЗ способствует созданию рабочих мест и повышению дохода. В то же время потенциал ГСЗ в сфере создания рабочих мест остается недооцененным в рамках государственной политики, которая не учитывает возможности создания рабочих мест в трудоемких секторах, таких как экономика ухода (социальные услуги для детей дошкольного возраста, лиц, нуждающихся в уходе), способных создавать рабочих мест больше, чем строительная отрасль.

Во многих странах государством обеспечивается широкий доступ, массированное развитие экономики ухода в связи с пониманием того, что эта отрасль создает большее количество рабочих мест, преимущественно для женщин; высвобождает продуктивное рабочее время для семей; способствует созданию равных условий для развития детей и раннего вмешательства. Причем для достижения данных эффектов необходимы именно государственная политика и государственное финансирование, так как частный сектор, который также создает подобные услуги, ориентирован на клиентов с более высоким доходом, а массовый спрос способно организовать только государство.

Отсутствие государственных инвестиций, слабая инфраструктура ухода отрицательно сказываются на равном доступе женщин к работе и получению доходов. Неоплачиваемая работа по уходу является важ-

ным источником гендерного разрыва в занятости – 30% процентов, самый высокий показатель в Центральной Азии с большим отрывом. Моделирование, сделанное по заказу ООН-женщины, показывает, что государственные инвестиции в размере 2% от ВВП позволят создать 77 000 прямых и косвенных рабочих мест (2,4% от текущей занятости). При этом женщины получают 72% от новых рабочих мест³⁸.

Кроме того, оценка краткосрочной фискальной вы полнимости показывает, что фискальный доход от расширения сектора ухода в три раза выше, чем от расширения строительства. Фактические среднесрочные и долгосрочные последствия для гендерного равенства станут еще более сильными после того, как система начнет функционировать в полную силу. Мультипликативные эффекты от расширения рабочих мест (не говоря уже о косвенных эффектах, связанных с тем, что дети лучше подготовлены к школе и работе, а также рост человеческого капитала) также будут способствовать долгосрочной финансовой устойчивости результатов инвестиций за счет повышения производительности и роста.

ГСЗ в этом отношении является наиболее простой, с точки зрения организации, и легитимной, с точки зрения действующего законодательства, формой организации отрасли ухода в Кыргызской Республике.

³⁷ Есть опыт создания консорциумов НКО, на центральном и местном уровне для решения таких задач.

³⁸ INVESTING IN EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE IN KYRGYZ REPUBLIC: An Assessment of Care Deficits, Costs and Impact on Employment, Gender Equality and Fiscal Returns, 2019

Библиография

1. Country-led monitoring and evaluation systems: Better evidence, better policies, better development results M. Segone (Ed.), (2009) http://mymande.org/sites/default/files/images/Country_ledMEsystems.pdf
2. INVESTING IN EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE IN KYRGYZ REPUBLIC: An Assessment of Care Deficits, Costs and Impact on Employment, Gender Equality and Fiscal Returns, 2019.
3. Анализ государственного социального заказа в Кыргызстане и рекомендации по его совершенствованию. – Бишкек, 2013. Подготовлен Международным центром некоммерческого права (ICNL) в рамках Программы по совместному управлению, финансируемой Агентством США по международному развитию (USAID). Доступно на сайте: <http://www.dpi.kg/ru/projects/full/59.html>
4. Концептуальные и теоретико-системные основания, сущность, функции, роль и место стратегического планирования и управления // Российское предпринимательство. – 2007. – Том 8. – № 4. – С. 70–74.
5. Крупник и др. 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. Доступно на сайте: <http://www.dpi.kg/ru/projects/full/59.html>
6. Мукамбаева И. Б., Добрецова Н. Н. Экономическое воздействие применения механизма государственного социального заказа в Кыргызской Республике // Аналитический доклад по заказу Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по социальным вопросам, науке, культуре и здравоохранению. Бишкек, 2016.
7. Опыт и перспективы государственного социального заказа в Кыргызской Республике – 2019 // Материалы национальной конференции. Институт политики развития, Бишкек, 2019.
8. Отчет по оценке общественно полезных проектов, реализованных в рамках государственного социального заказа. МТСП, 2019.
9. Отчет по проведению мониторинга проектов ГСЗ ГФДМФС.
10. Пахрудинов М. М. Пути повышения экономической эффективности социальной политики РФ // Аудит и финансовый анализ, №1, 2011. Доступно на сайте: http://www.auditfin.com/fin/2011/1/2011_I_10_17.pdf
11. Путеводитель по методологии организации, руководства и Управления. М, Издательство Дело 2003.
12. Совместное изучение нужд села (СИНС) – первый шаг к истинному партнерству граждан и органов местного самоуправления. / Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируется Правительством Швейцарии в сотрудничестве с Британским Министерством по международному развитию. Выполняется Институтом политики развития. – Б., 2014. Доступно на сайте: http://var.kg/upload/file/PRA_RUS.PDF
13. Создание механизма социального заказа на уровне местного самоуправления: методические аспекты. // ХООО «Ассоциация развития громад». – Харьков, 2009.
14. Социальное проектирование и прозрачность власти. Теория и практика. Методический сборник. / Под общ. ред. Н. Л. Хананишвили. М.: Национальная ассоциация благотворительных организаций, 2008.
15. Чагин К. Новые технологии управления в сфере социальной помощи и социального обслуживания населения // Журнал исследований социальной политики, 2005.
16. Щеткина М. А. Государственный социальный заказ в организации социального обслуживания населения Беларуси. Социолого-управленческий подход. Академия управления при Президенте Республики Беларусь. Минск, 2012.

17. Щеткина М. А., Куропатенкова И. Н., Костюкович Т. И., Злотников Л. К.; Ефременко Н. В. Социальный заказ как инструмент социальной политики. Обзор зарубежного опыта // Совместный проект ПРООН и Правительства Республики Беларусь «Разработка модели комплексной региональной социальной политики для предотвращения бедности в Республике Беларусь». Минск, 2009. Доступно на сайте: <http://un.by/f/file/obzor-zarub-opita.pdf>

Документы

1. Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе» (В редакции Закона КР от 24 апреля 2019 года N 56) от 28 апреля 2017 года, № 70.
2. Положение о порядке проведения конкурса общественно полезных проектов при реализации государственного социального заказа. Утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 декабря 2017 года, № 814.
3. Порядок контроля, мониторинга и оценки реализации общественно полезных проектов в рамках государственного социального заказа. Утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 декабря 2017 года, № 814.
4. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Методики планирования деятельности государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики по достижению нормативно закрепленных целевых показателей Правительства Кыргызской Республики от 15 июля 2019 года, № 348.
5. Указ Президента Кыргызской Республики «Об объявлении 2019 года Годом развития регионов, цифровизации и защиты детей».
6. Программа Правительства Кыргызской Республики «Развитие молодежной политики на 2017–2020 годы», утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 10 августа 2017 года № 471
7. Программа государственного социального заказа Государственного агентства по делам молодежи, Физической культуры и спорта при Правительстве Кыргызской Республики на 2018–2020 годы.
8. Среднесрочная стратегия бюджетных расходов по сектору «Молодежь, физическая культура и спорт» на 2020–2022 гг.
9. Программа государственного социального заказа Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики на 2019–2021 годы.
10. Программа государственного социального заказа г. Каракола.
11. Программа государственного социального заказа г. Оша.
12. Программа государственного социального заказа г. Узун-Кыргызского айылного аймака.
13. Программа государственного социального заказа г. Ленинского айылного аймака.
14. Программа социально-экономического развития Ленинского айылного аймака.
15. Программа социально-экономического развития г. Каракола.

